

UNE NOUVELLE THÉORIE ALLEMANDE DU DROIT DE LA GUERRE MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 juin 1936, à 14 heures

PAR

Georges GARIEL

COMMISSAIRE DE LA MARINE

Président : M. G. GIDEL, Professeur.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, } *Professeurs.*
LE FUR. }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Une nouvelle Théorie Allemande du Droit de la Guerre Maritime

« Et quand on résiste à l'accroissance d'une innovation qui vient par violence à s'introduire, de se tenir, en tout et par tout, en bride et en règle contre ceux qui ont la clef des champs, ausquels tout cela est loisible qui peut avancer leur dessein, qui n'ont ny loy ny ordre, que de suivre leur advantage, c'est une dangereuse obligation et inequalité :

« Aditum nocendi perfido praestat fides ».
MONTAIGNE, *Essais*, livre I, chap. XXIII :
« De la coustume et de ne changer aisément une loy receüe ».

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNE NOUVELLE THÉORIE ALLEMANDE DU DROIT DE LA GUERRE MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 juin 1936, à 14 heures

PAR

Georges GARIEL

COMMISSAIRE DE LA MARINE

Président : M. G. GIDEL, Professeur.

Suffragants : { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, } *Professeurs.*
 { LE FUR. }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, Paris, 5^e

—
1936



A LA GLORIEUSE MÉMOIRE
DE MES GRANDS ANCIENS
MORTS POUR LA FRANCE,

LES COMMISSAIRES DE LA MARINE :

DELIGNY, *Commissaire principal*, du Croiseur-cuirassé
« LÉON GAMBETTA », torpillé le 27 avril 1915.

SARTHE, *Commissaire de 1^{re} classe*, du Cuirassé
« BOUVET » coulé par une mine le 18 mars 1915.

CROVA, *Commissaire de 1^{re} classe*, du Cuirassé
« SUFFREN » torpillé le 26 novembre 1916.

SIMIAN, *Commissaire de 1^{re} classe*, du Croiseur
« AMIRAL CHARNER » torpillé le 8 février 1916.

BUNOUST, *Elève-commissaire*, du Croiseur-cuirassé
« LÉON GAMBETTA » torpillé le 27 avril 1915.

INTRODUCTION

« Jusqu'en 1920 le droit de la guerre occupait une large place dans le droit des gens, en pratique et en théorie ; depuis 1920 il est presque complètement négligé, tant par la pratique des Etats que par la science juridique ».

Ainsi s'exprimait, en 1934, M. J.-L. Kuntz, Privat-Docent à l'Université de Vienne, dans un article intitulé : « Plus de lois à la guerre ? »¹. Après avoir montré à quel point, dans le passé, le droit de la guerre avait été une matière importante du droit des gens et même, à une certaine époque, la seule, l'auteur prouvait, par de nombreux exemples, la seconde partie de sa proposition : l'abandon où est laissé le droit de la guerre depuis 1920, tout au moins dans les pays continentaux². Et il faisait remarquer que « ce manque d'intérêt, cet abandon du droit de la guerre en théorie et en pratique, n'est point un pur hasard, il est tout au contraire voulu, il fait partie d'une politique pré-établie, il est souvent apprécié comme une grande conquête de notre époque, comme un progrès important, comme un pas décisif sur la route qui mène à l'élimination de la guerre »³.

Des actes internationaux importants et relatifs au droit de la guerre ont cependant été signés depuis 1920 : le Proto-

1. « Plus de lois à la guerre ? » par J.L. Kunz, *R.G.D.I.P.*, 1934, n° 1, p. 22.

2. Car, « les Anglais et les Américains, plus réalistes, n'ont pas suivi cet exemple, estimant que « the complete abolition of war is yet problematical » (Stowell), cité par Kunz, *op. cit.*, p. 47. Voir par exemple, Garner, *La reconstitution du droit international*, Paris, 1921, qui estime nécessaire le maintien des lois de la guerre : « Tous les symptômes indiquent malheureusement que la perspective de nouvelles guerres n'a pas disparu... Puisqu'il est impossible de les empêcher, ne vaut-il pas mieux encore s'efforcer tout au moins de les soumettre à des règles qui réduiront, autant que possible, leur horreur et leur inhumanité ? » p. 27 et 28.

3. Kunz, *op. cit.*, p. 26.

cole du 17 juin 1925 (entré en vigueur le 8 février 1928) et la Convention de Genève du 27 juillet 1929, auxquels on peut ajouter le traité de Washington du 6 février 1922 et le traité de Londres du 22 avril 1930, qui contiennent tous deux des dispositions relatives au droit de la guerre. Les Gouvernements n'ont donc pas complètement abandonné ce droit.

Mais il est bien vrai que la doctrine semble s'en être désintéressée. Cette attitude lui a même été reprochée en 1933 par M. de Lapradelle dans son article : « Utopie ou calcul : négligera-t-on encore longtemps les lois de la guerre ? ».

« Ainsi, constatait l'éminent professeur, les Gouvernements commencent à prendre le sentiment de leurs responsabilités. Les jurisconsultes n'auraient-ils donc pas le sentiment des leurs »¹ ? La doctrine semble s'être découragée ; elle doute, tout au moins, de l'utilité des recherches portant sur cette branche du droit des gens.

Il résulte de cet état de choses qu'une étude portant sur les lois de la guerre est presque tenue aujourd'hui, pour ne point paraître construite sur des bases incertaines, de répondre, au moins brièvement, à la question préjudicielle de l'utilité de ces lois.

*
* *

Quels sont donc les reproches que l'on adresse au droit de la guerre² ?

1. « Utopie ou calcul : négligera-t-on encore longtemps les lois de la guerre ? » par A. de Lapradelle, *R.D.I.*, 1933, n° 4, p. 514.

2. Précisons ici, une fois pour toutes, ce que nous entendons par « droit de la guerre ».

« La doctrine du droit de guerre se réduit à deux questions capitales. La première est : quand est-il permis de faire la guerre ? La seconde : qu'est-il permis au cours de la guerre ? La première concerne « le droit de recourir à la guerre », *jus ad bellum* ; la seconde « le droit pendant la guerre », *jus in bello* » (R.P. R. Regout, S.J., *La doctrine de la guerre juste de Saint-Augustin à nos jours d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, Paris, Pédone, 1935).

C'est du *jus in bello* qu'il sera uniquement question au cours du présent travail. C'est lui, qui, après avoir été pendant deux siècles l'unique objet des efforts des juristes, connaît, depuis la guerre mondiale, une disgrâce aussi imméritée que celle dont a été entouré le *jus ad bellum* pendant ces deux mêmes siècles.

Nous en retiendrons deux principaux et en donnerons une réfutation appuyée sur celle de M. Kunz.

1. Les lois de la guerre sont, dit-on, incapables d'atteindre le but qu'elles se proposent, celui d'humaniser la guerre, parce que :

a) la guerre n'étant que pure violence, est en dehors du droit ;

b) aussi les lois que l'on essaie de donner à la guerre sont toujours violées¹.

2. Il n'y a plus lieu dit-on encore, de s'occuper des lois de la guerre, parce que la guerre est supprimée.

1. Il n'est pas vrai que la guerre soit en dehors du droit. Elle est au contraire un moyen juridique, qui restera employé tant que la communauté des nations ne sera pas organisée autrement qu'elle ne l'est actuellement. Elle est un mode de solution des conflits entre Etats, mode barbare certes, mais qui, tant qu'il existera, devra être réglementé afin justement que cette barbarie soit atténuée autant qu'il est possible.

Tout ordre juridique positif est appuyé sur la force, sur l'emploi de la violence. La différence entre le droit interne et le droit international actuel, quant à cet emploi, porte seulement sur les méthodes. Certes, la guerre est une

Remarquons que le R.P. Regout, dont l'ouvrage ci-dessus cité se rapporte à l'histoire du seul *jus ad bellum* tient cependant — et à très juste titre — à affirmer, dans son introduction, les mérites respectifs de l'une et l'autre de ces parties de la doctrine du droit de la guerre :

« De même, dit-il, que les règles juridiques actuellement en vigueur touchant le *jus in bello* et apparues si bienfaisantes pour l'humanité malgré leur imperfection et en dépit de toutes les transgressions, sont issues en définitives des spéculations des écrivains du moyen-âge et du xvi^e siècle amplement développées dans le troisième livre du *De jure belli ac pacis* de Grotius, de même les théories sur le *jus ad bellum*, si pondérées, si pénétrantes, imprégnées d'un sentiment de justice si largement humain, des grands écrivains de la tradition chrétienne peuvent offrir les bases où asseoir solidement les mesures juridiques susceptibles de prévenir et de mitiger la violence guerrière » (*op. cit.*, p. 17).

1. Telle est, en particulier, la thèse soutenue par un auteur anonyme dans le *British Year Book of International Law*, 1920, p. 109 et suiv. Cet auteur ajoute qu'il vaut beaucoup mieux s'occuper d'organiser solidement les lois de la paix, de façon à rendre les guerres à peu près impossibles, ce que l'on n'a pu faire jusqu'ici parce que juristes et hommes d'Etat étaient hypnotisés par les lois de la guerre.

méthode défectueuse, primitive, très critiquable, mais qui ne pourra être remplacée que lorsque la communauté des nations sera véritablement organisée en vue de résoudre tous les conflits par d'autres procédés. Alors, mais alors seulement, la guerre sera, dans une certaine mesure, en dehors du droit.

Dans une certaine mesure seulement, préciserons-nous car même à ce moment-là, l'emploi de la force subsistera dans la communauté internationale, par exemple pour amener à résipiscence un Etat récalcitrant. Et les lois qui régleront cet emploi seront fort semblables aux lois de la guerre : on n'aura pas le droit d'employer tous les moyens, pas plus qu'en droit interne le gendarme qui poursuit le malfaiteur n'a le droit de le tuer, sauf cas de légitime défense, ni de le torturer.

Les lois de la guerre survivront donc à la guerre, telle que la connaît une communauté internationale inorganique. Elles s'appliqueront à la guerre définie « exécution forcée des décisions d'un tribunal suprême », dans une communauté internationale organisée. Elles ont donc encore devant elles, en toute hypothèse, un avenir considérable. Nier la nécessité de ces lois, c'est nier la nécessité de tout le droit, en tant que celui-ci n'est, en dernière analyse, que la réglementation de l'emploi de la contrainte, de la force¹.

Est-il vrai, d'autre part, que les lois de la guerre soient toujours violées ?

Certes, les règles de la guerre ont souvent été violées, entre 1914 et 1918, sur terre comme sur mer. Cependant il est erroné d'affirmer qu'elles l'ont toujours été. Il semble au contraire plus près de la vérité de dire que, dans la majorité des cas, ces règles ont été observées. « Celui qui a été au front, dit M. Kunz, sait qu'il y a des cas où le droit de la guerre a été violé, mais il sait aussi que ce droit a été observé dans un nombre immensément supérieur de cas. Je crois qu'il n'est pas exagéré de dire, ajoute-t-il, que les

1. « Et peut-être bien rend-on le mieux compte de ce qu'on entend généralement par le terme « droit », en disant que c'est le corps des règles exprimant les exigences auxquelles on peut être contraint dans une société déterminée et qui sont plus ou moins uniformément observées ». Westlake, *Etude sur les principes du droit international*, trad. de Nys, 1895, p. 2.

lois de la guerre ont été respectées probablement au même degré que beaucoup de normes du droit interne »¹.

Ajoutons, contre ceux qui veulent abolir les lois de la guerre² que la logique de leur conception conduirait, par exemple, à massacrer les prisonniers de guerre. Est-ce là ce qui a eu lieu en 1914-1918 ? Dans certains cas isolés peut-être. Mais des millions d'Européens, encore en vie aujourd'hui, peuvent témoigner avoir vécu des mois et des années en captivité en pays ennemi et en être revenus. Qui osera dire qu'il faut supprimer la règle qui a engendré ce résultat ?

Aussi, les partisans de l'abolition des lois de la guerre reculent-ils en général devant cette conséquence logique de leur conception :

« M. Politis, qui se montre si sceptique en ce qui concerne le droit de la guerre, nous dit néanmoins dans son article (Contribution à l'enquête de l'union interparlementaire sur la guerre de l'avenir) que les normes relatives aux prisonniers de guerre ou à la Convention de Genève devront subsister dans tous les cas »³.

Mais du moment que l'on admet des normes relatives aux blessés, malades et prisonniers de guerre, c'est que l'on reconnaît implicitement le principe d'après lequel tout n'est pas permis à la guerre : on admet que l'Etat belligérant est tenu d'agir, dans certains cas, suivant des règles fixées d'avance et non suivant son bon plaisir. Or c'est là le principe fondamental sur lequel se construit tout l'édifice des lois de la guerre.

2. Il n'y a plus lieu, dit-on encore, de s'occuper des lois de la guerre, parce que la guerre est supprimée.

Ou bien l'on entend par là que la guerre n'existe plus *en fait*, et c'est une dangereuse illusion ; qui peut, dans l'état actuel de l'Europe et du monde, se porter garant de l'avenir même tout proche ?

1. Kunz, *op. cit.*, p. 30.

2. Tels, par ex., M. J. Louvard, *La guerre sous-marine au commerce*, thèse, Paris, 1934.

3. Kunz, *op. cit.*, p. 56, note 54.

Ou bien l'on veut affirmer que la guerre n'existe plus *en droit*. M. Kunz montre, par une double analyse du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris, que cette seconde affirmation est plus erronée encore que la première.

Aucun de ces deux Pactes n'exclut la notion de guerre de légitime défense, d'abord. Ensuite, « même les guerres interdites d'après le Pacte de Paris, quelles qu'elles soient, restent néanmoins des guerres »¹. C'est-à-dire que, pour illicites qu'elles soient, elles n'en restent pas moins soumises aux mêmes lois que les guerres licites : « Le Pacte de Paris n'a point abrogé la validité du droit de la guerre »². Et de très nombreux textes de droit international, antérieurs et postérieurs à ce Pacte, parlent de la guerre comme d'une hypothèse formellement envisagée, donnant lieu à des droits et devoirs particuliers³.

Ni en fait, ni en droit la guerre n'est donc supprimée. L'organisation de la « communauté des Puissances » n'est pas encore suffisamment avancée, les progrès du droit international sont encore trop lents et la transformation morale de l'humanité trop lointaine pour que l'on puisse même se croire très proche de cette suppression.

C'est donc une erreur manifeste et dangereuse que de vouloir abolir les lois de la guerre. Comme le proclamait très sagement M. Rutgers, représentant des Pays-Bas à la Société des Nations, en 1929 : « ... une telle argumentation (celle de M. Politis) est bien dangereuse et je crois que, sans attendre monts et merveilles d'une réglementation de la guerre, il faut se garder d'aller à l'extrême opposé et de dire que tout le droit de la guerre est illogique et vain »⁴. Car, a écrit M. Charles E. Martin, il y a quelque chose de plus

1. Kunz, *op. cit.*, p. 43.

2. Kunz, *op. cit.*, p. 44.

3. Kunz, *op. cit.*, p. 49 et suiv. Ce sont, par ex. : La Convention portant réglementation de la navigation aérienne, 13 octobre 1919, art. 38 ; la Convention sur la liberté du transit (Statut de Barcelone) 20 avril 1921, art. 8 ; la Convention sur le régime des Détroits, 24 juillet 1923, art. 9 ; le Protocole du 17 juin 1925 sur l'emploi des gaz asphyxiants ; la Convention panaméricaine sur la neutralité maritime, 20 février 1928 ; la Convention de Genève du 27 juillet 1929 pour l'amélioration du sort des blessés, etc.

4. Commission préparatoire du désarmement, *Doc. série 8*, 1929. Cité par Kunz, p. 56 et 57.

terrible qu'une guerre mondiale, c'est une guerre menée sans respecter aucune règle, « a totally unregulated warfare »¹.

Ne poussons donc pas les hommes à rendre la guerre encore plus atroce qu'elle n'est déjà. Ce nous est au contraire un impérieux devoir que de chercher à en limiter les maux.

Tâche difficile ? Certes, mais tâche nécessaire. Car la civilisation occidentale doit absolument accomplir, parallèlement aux progrès techniques et scientifiques dont elle est si fière, des progrès dans l'ordre moral et juridique, si elle ne veut pas périr.

La disproportion grandissante entre la puissance matérielle de l'homme, toujours accrue, et sa moralité, dont on ne sait guère si elle fait des progrès, est une des causes de l'accroissement des maux engendrés par la guerre. C'est cet accroissement qui est la menace essentielle pour une civilisation, non pas tant peut-être parce qu'il tend à l'anéantissement des peuples — résultat encore lointain — que parce que la notion de personnalité humaine, dans ces cataclysmes qui tuent des millions d'êtres perd toute valeur, toute signification. Les hommes ne sont plus que des numéros, du matériel, et tout ce qui se rattache directement à l'individu : famille, métier, relations privées, propriété individuelle, activités diverses, tend à n'exister plus qu'en fonction d'un être collectif : l'Etat en guerre, qui fait, de ces individualités, une effroyable consommation.

Or, c'est, en dernière analyse, la valeur des individus² qui crée et qui maintient une civilisation. La diminution de l'individu, la disparition du respect dû à sa vie et à sa dignité d'homme est donc bien toujours une menace de destruction pour cette civilisation. Le modeste but des lois de la guerre est de tenter de diminuer cette « dévalorisation » de l'individu, en obligeant les Etats belligérants — et cela, au fond, dans leur propre intérêt — à reconnaître et à pratiquer le plus possible certaines règles de protection

1. *Proceedings of the American Society of International Law*, 1931, p. 153. Cité par Kunz, p. 56, note 53.

2. Nous entendons ici le mot individu en son sens le plus élevé : celui de personnalité, de personne libre et responsable.

de la vie et de la dignité de l'homme. S'opposer à une telle tentative, ou négliger de travailler à sa réussite, c'est donc bien manquer à un devoir important¹.

Et c'est aussi un devoir, corollaire du précédent, de confronter les règles existantes avec l'expérience de la dernière guerre et de chercher à améliorer les lois de la guerre, à en rendre l'observation plus aisée, à en développer, si possible, le champ d'application, et à les mettre en harmonie avec les faits et données de la guerre moderne.

*
* * *

Or, c'est en particulier dans le domaine du droit de la guerre maritime que se fait sentir la nécessité de reviser certaines notions, d'adapter certaines règles aux conditions nouvelles du combat.

Dès le début de la guerre mondiale, en effet, des lacunes et des imperfections graves se révèlent dans les règles du droit de la guerre sur mer. Le premier ouvrage, à notre connaissance, qui en signale d'importantes est celui de M. Alvarez². Il traite surtout des questions d'accès des navires belligérants (de guerre ou de commerce) aux ports neutres et du ravitaillement de ces navires dans ces mêmes ports.

D'autres ouvrages se succèdent ensuite, un peu dans tous les pays, tous plus ou moins consacrés à défendre les points de vue et intérêts divers que la guerre fait se heurter violemment. Au fur et à mesure que les événements se déroulent il apparaît de plus en plus que certaines règles sont devenues difficilement applicables du fait des changements survenus dans la technique de la guerre navale.

Aussi, après la guerre, certains esprits songent à reconstruire le droit de la guerre maritime sur des bases nouvelles. En 1921, Garner, dans la brochure déjà citée plus haut, indique, comme devant donner lieu à solutions nouvelles, les problèmes suivants :

1. L'accomplissement de ce devoir n'exclut d'ailleurs pas du tout celui d'une autre obligation, tout aussi importante : celle de travailler à l'organisation de la paix. Ces deux devoirs, loin de s'exclure, se complètent.

2. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, Paris, 1915.

1. La distinction entre combattants et non-combattants.

2. La distinction entre contrebande absolue et contrebande conditionnelle. « La guerre démontra clairement, par exemple, l'arbitraire de la distinction entre la contrebande conditionnelle et la contrebande absolue »¹. Pour lui, toute contrebande est désormais absolue.

3. La théorie du voyage continu avec la restriction qu'elle comportait jadis. Seule compte aujourd'hui la destination finale de la marchandise.

4. Le droit de visite. Il faut admettre désormais le déroutement, la visite étant devenue impossible à la mer. Ou bien, il faut faire visiter le navire, avant son départ, par le consul de l'Etat belligérant, qui lui délivrera un certificat : solution proposée dès 1917 par l'Institut américain de droit international dans son projet de règlement des droits et devoirs des neutres².

5. La notion de blocus. Le blocus à grande distance doit être admis. Nombre de questions, concernant la notification, le blocus des côtes neutres, le voyage continu, etc., attendent en outre une solution.

6. Les « zones interdites ».

7. La destruction des navires marchands ennemis et neutres, en particulier à l'aide du sous-marin ; « l'emploi du sous-marin comme instrument de destruction, du moins sous sa forme actuelle, devrait être limité à la seule destruction des navires de guerre »³.

8. Le transfert de pavillon.

9. L'armement des navires de commerce, etc.

Et le juriste américain de conclure : « tout le monde est d'accord pour admettre que les nouvelles conditions de la guerre ont rendu une grande partie des anciennes lois inadéquates, déraisonnables, illogiques ou désuètes, et qu'il faut remplacer ces lois par un nouvel ensemble de règlements susceptibles de mettre le droit en harmonie avec ces conditions »⁴.

1. Garner, p. 14.

2. Garner, p. 19.

3. Garner, p. 23.

4. Garner, p. 25.

L'idée qui se fait jour est donc, à ce moment, qu'il ne suffit pas d'établir par ci par là une règle nouvelle, de reviser une règle ancienne. Ce qu'il faut accomplir, c'est un travail d'ensemble, cohérent, et tout entier adapté aux conditions actuelles. C'est une synthèse nouvelle, en un mot, qu'il s'agit d'établir. Et Garner estime que « ce serait manquer de sagesse que de différer indéfiniment l'entreprise en croyant qu'il n'y aura plus d'occasions à l'avenir pour en invoquer ou en employer les résultats »¹.

Quinze ans se sont écoulés depuis que ce programme a été tracé, que cet appel a été lancé. A-t-on depuis, dans la doctrine, proposé des solutions au problème ainsi posé ?

Un article de M. Sandiford, paru en juin 1934², va nous fournir des éléments de réponse.

L'auteur y fait les constatations suivantes :

La guerre maritime a subi des transformations profondes qui rendent caduques les règles juridiques autrefois appliquées. En particulier, « les distinctions si caractéristiques entre combattants et non combattants, entre matériels qui servent à des buts de guerre immédiats ou matériels destinés à atteindre la population civile finiront par devenir absurdes »³.

De même, les idées de blocus et de contrebande de guerre ont évolué : il faut, là encore, des règles nouvelles. Or, toute conception nouvelle du blocus, sous la forme d'interdiction de commerce par exemple, aura une répercussion sur le problème de la neutralité. C'est donc l'étude des rapports entre belligérants et neutres qui importe surtout. C'est pourquoi la délégation italienne à l'International Law Association (session d'Oxford, 1933) a proposé la résolution suivante :

« La Conférence,

« Reconnaissant que l'évolution et les progrès de la technique ont largement changé les aspects de la guerre maritime,

1. Garner, p. 28.

2. *R. G. D. I. P.*, 1934, n° 3, p. 323 : *Anciens et nouveaux aspects du droit de la guerre maritime*, par R. Sandiford, chargé de cours à la Faculté des Sciences Politiques de Rome.

3. Sandiford, *op. cit.*, p. 324.

« Considérant que la liberté absolue de la haute mer est une règle de la société des Etats,

« Recommande l'approbation d'une Convention dans laquelle les hautes parties contractantes s'engagent :

« *a.* A ne reconnaître à un Etat belligérant aucun droit de visite sur les navires marchands neutres en haute mer.

« *b.* A ce que les actions des belligérants contre le commerce maritime soient réduites aux eaux territoriales et intérieures des Etats belligérants.

« *c.* A ce qu'une entente soit favorisée pour fixer dans ce but la limite des eaux territoriales en tenant compte des conditions géographiques spéciales et des nécessités de la défense »¹.

Et l'auteur conclut en exprimant le vœu que l'on tienne compte de la proposition italienne et que l'on remplace enfin « les vieilles règles dont l'expérience a démontré la fausseté et qui, tout le monde le reconnaît, ne correspondent plus aux exigences d'une guerre future »².

Ainsi, à la proposition italienne près, entre les idées de Garner, en 1921, et celles de Sandiford, en 1934, la différence apparaît minime. Tous deux sont d'accord sur la nécessité d'une révision des règles existantes, tous deux indiquent quelques idées générales selon lesquelles devrait s'effectuer ce travail de révision. Mais, à treize ans de distance, tous deux se retrouvent devant les mêmes problèmes posés presque dans les mêmes termes. Et le second, pas plus que le premier, n'y apporte de solution nouvelle. Car la proposition italienne ci-dessus rapportée revient à supprimer à peu près toute guerre maritime au commerce : elle tente d'esquiver le problème, elle ne le résout pas. Certes, si elle était admise, si elle passait dans le droit positif, la plupart des difficultés actuelles seraient aplanies. Mais elle ne peut pas l'être : car le but de toute guerre maritime a toujours été et sera toujours de conquérir la maîtrise de la mer, et, par là, d'empêcher l'ennemi de commercer avec les neutres : de l'isoler afin de l'étouffer. C'est pourquoi le

1. Cité par Sandiford, *op. cit.*, p. 327, note 1.

2. Sandiford, *op. cit.*, p. 328.

principe de la liberté de la mer, s'il est, en temps de paix, admis par tous les Etats, est loin de l'être au même degré en temps de guerre. Et peu d'Etats semblent disposés à renoncer à la guerre maritime. De plus, la proposition italienne pose le problème préalable de la détermination précise des limites de la mer territoriale, problème qui est fort loin d'être résolu ainsi qu'il résulte nettement du récent et important ouvrage de M. Gidel¹ et ainsi que le reconnaît d'ailleurs M. Sandiford lui-même.

Une constatation s'impose donc : aucun progrès doctrinal n'a été réalisé depuis la guerre mondiale dans le domaine du droit de la guerre maritime.

Mise à part la proposition italienne, qui semble avoir peu de chances d'être admise, et le projet de l'International Law Association de 1933² qui modifie quelques unes des règles existantes mais ne présente pas le caractère d'un ensemble nouveau, la science juridique n'offre-t-elle donc, dans ces quinze dernières années, aucune tentative de synthèse nouvelle concernant les lois de la guerre maritime ?

Une telle synthèse devrait cependant apparaître fort utile, si vraiment tout le monde s'accorde, comme l'affirment MM. Garner et Sandiford, à trouver caduques les anciennes règles et à en réclamer de nouvelles.

*
* *

Or, une tentative au moins a été faite dans ce sens. L'année 1933, en effet, a vu paraître à Berlin une mince brochure intitulée « Propositions de réforme du droit de la guerre maritime »³. Son auteur, M. Martini, professeur à Munich, y a exposé une conception entièrement nouvelle du droit de la guerre sur mer.

A-t-il résolu les problèmes juridiques si nombreux et si complexes que pose ce genre de guerre ? Il serait *a priori* étonnant que l'on puisse répondre affirmativement à une telle question : car le droit de la guerre maritime est, comme

1. G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, t. III, « La mer territoriale », 1934.

2. Dont le texte a été publié par la *R.D.I.*, 1933, n° 1, p. 443 et suiv.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, Berlin, 1933, par A. Martini.

bien des parties du droit des gens, à base essentiellement coutumière. Tout système purement logique, issu du cerveau d'un seul homme, s'y trouve nécessairement inadapté, inapplicable tel quel. Mais les efforts de synthèse, de coordination, n'en sont pas moins nécessaires, et il nous a paru intéressant d'étudier le projet de M. Martini. Peut-être y trouverons-nous quelques lumières nouvelles qui permettront d'éclairer certains côtés des problèmes en cause.

C'est dans cet esprit et avec cet espoir que nous avons entrepris, dans le présent travail, d'exposer les conceptions de M. Martini, encore inédites en France, d'en tenter une critique à la lumière des faits de la guerre mondiale, et d'indiquer sommairement suivant quels principes il serait peut-être possible de poursuivre l'élaboration du droit de la guerre maritime.

Première Partie

Exposé de la théorie de M. Martini

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Cette petite brochure¹ est destinée, ainsi que l'explique son auteur, M. Pierre Albert Martini, à exposer les grandes lignes d'un projet de réforme du droit de la guerre sur mer.

Un ouvrage intitulé *Un nouveau droit des prises* devait primitivement contenir un exposé complet du projet de M. Martini. Mais, empêché jusqu'ici par diverses difficultés de faire paraître cet ouvrage, il a cru cependant nécessaire de soumettre le plus tôt possible ses idées à la critique, et a publié cette brochure qui en donne un raccourci. De plus, dans un article sur la propriété privée dans la guerre navale future², il a précisé quelques unes de ces idées.

La brochure s'ouvre sur une question préliminaire :

Quelle utilité y a-t-il à innover ? Pourquoi une réglementation nouvelle de la guerre sur mer ?

Cette question préalable examinée, l'auteur aborde son sujet proprement dit. Il le divise en deux parties, très inégales.

La première fixe brièvement quelles sont les conditions que doit remplir une nouvelle réglementation de la guerre

1. N° 39 de la collection *Völkerrechtsfragen* éditée en 1933, à Berlin, chez Dümmler. Elle est intitulée *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, par le Dr Peter Albert Martini.

2. Paru en juin 1933, dans *Marine-Rundschau*, p. 261 et intitulé : « Das Privateigentum im zukünftigen Seekriege ».

M. Martini est, de plus, l'auteur d'une importante étude sur le blocus : « *Blockade im Weltkriege* », parue en 1932, dans la même collection que ses « *Reformvorschläge* » (n° 36 de la collection).

sur mer : ce qu'elle ne doit pas être ; suivant quelle orientation elle doit être construite.

La seconde s'intitule « La solution nouvelle » et traite successivement :

- a. du droit de prise maritime ;
- b. du droit de contrebande et de blocus ;
- c. du droit des mines.

Les solutions proposées sous le titre du Droit des prises sont relatives :

- au navire de commerce armé ;
- aux bateaux pièges ;
- à l'usage du pavillon blanc ;
- à la conduite générale de la future guerre au commerce maritime, menée selon les principes ayant servi à la solution des trois premières questions ;
- aux croiseurs auxiliaires camouflés ;
- au délai qui doit précéder l'ouverture de la guerre au commerce (Indult) ;

Le titre *b* comprend l'exposé du droit nouveau :
de la contrebande ;
du blocus.

Le titre *c*, celui du droit nouveau des mines.

Enfin la conclusion résume les grandes lignes du système et expose les avantages que tireraient de son application les belligérants, les neutres, le droit des gens et la paix du monde.

C'est en suivant ce plan, qui est celui de l'auteur, que nous résumerons, aussi fidèlement que possible, les principes de la réglementation nouvelle.

Question préliminaire

A quoi bon une réglementation nouvelle de la guerre sur mer ?

C'est là, dit M. Martini, une question de principe. Et il remarque que, tant qu'on ne l'a pas résolue, il est parfaitement inutile de discuter sur un quelconque autre point.

de droit relatif à la guerre sur mer. Si ce droit, comme d'aucuns le prétendent, ne sert à rien, n'a aucun but, il est inutile de pousser plus loin.

Si, au contraire, le problème est résolu par l'affirmative, l'auteur demande qu'on le considère tel une fois pour toutes et que, dans les discussions ultérieures, on ne vienne pas, comme il arrive très souvent, objecter tout à coup l'inutilité des règles du droit des gens.

Il pose alors immédiatement que l'étude théorique de ce problème ne sera pas faite par lui, qu'elle n'entre pas dans le cadre qu'il s'est tracé, mais qu'il faut admettre, pour suivre ses développements, la solution affirmative. Il se contentera, au lieu de se livrer à cette étude, d'exposer « le côté politique de la question », c'est-à-dire, simplement comment elle se présente, *en fait*, quelles sont les perspectives qui s'ouvrent, dans une guerre future, au droit de la guerre sur mer.

La considération d'ordre pratique qui lui sert de base est celle-ci. Dans une guerre, les groupements de forces en présence sont très variables suivant les époques et les circonstances. Toutefois, on peut les ramener à trois types généraux d'où découlent trois types de conflits :

1. La guerre dite mondiale : toutes les grandes Puissances du monde y participent.

2. La guerre entre petites Puissances seulement, toutes les grandes Puissances restant neutres.

3. La guerre qui voit une partie des grandes Puissances rester neutres, l'autre partie prenant part au conflit.

De l'examen successif de ces trois cas, résultent, pour M. Martini, les conclusions suivantes :

1. En cas de guerre mondiale, aucun droit de guerre sur mer, même modernisé, n'a de chance d'être respecté. Même un droit qui n'imposerait aux belligérants que de très minces restrictions. « Les plus élémentaires exigences de l'humanité »¹ seront méconnues. Et « les stipulations du droit des

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 4.

gens n'auront pas alors la valeur du papier sur lequel elles auront été écrites »¹.

Les grandes Puissances belligérantes agiront sans frein, non seulement contre les Puissances ennemies, mais encore contre les neutres. La pression la plus forte sera exercée sur ces derniers par les Puissances maîtresses de la mer ; ils seront « à nouveau attelés au service des belligérants maîtres de la mer »². La « pratique dite de Kirkwall », sera parmi les moyens les plus doux qu'emploieront ceux-ci. Quant à la Puissance qui ne possèdera pas cette maîtrise, elle « mènera la guerre navale, cela est dans la nature des choses, beaucoup plus brutalement que celui qui la possède »³. Elle emploiera le sous-marin et l'avion qui couleront tout, sans avertissement et sans sauvetage. Bref, une nouvelle guerre mondiale serait conduite sans aucune considération d'ordre juridique. « Elle signifie domination de l'arbitraire et de la puissance, famine, étranglement économique des Etats neutres et meurtre de personnes neutres »⁴.

2. Dans le second cas, par contre, il n'est pas même besoin de moderniser le droit de la guerre maritime ni de créer une réglementation nouvelle. Toute réglementation, quelle qu'elle soit, sera en effet respectée. En particulier, les Déclarations de Paris et de Londres seront des chartes scrupuleusement observées. Car ce sont les grandes Puissances, toutes neutres dans le conflit, par définition, qui imposeront aux petits belligérants de mener la guerre selon les règles, surtout en ce qui concerne les droits des neutres. Une guerre, par exemple, entre la Grèce et la Turquie, au cours de laquelle l'un ou l'autre de ces belligérants ou tous deux « se seraient permis d'établir des zones de blocus selon le modèle des zones de blocus de la guerre mondiale, qui auraient sérieusement incommodé le trafic maritime passant par la Méditerranée »⁵, cette guerre-là aurait vu une prompte interven-

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 4.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 5.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 5.

4. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 5.

5. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 6.

tion des grandes Puissances. « Quelqu'un croit-il sérieusement que l'Angleterre et tous les autres pays qui font passer des navires par le canal de Suez auraient supporté plus de quelques jours des torpillages sans avertissement ou même le simple déroutement selon la pratique de Kirkwall ? »¹.

Mieux : dans une guerre entre une grande et une petite Puissance, cette dernière n'osera pas faire un geste qui soit contraire au droit actuel de la guerre maritime, aux Déclarations de Paris et de Londres, aux Conventions de La Haye. Dans une guerre italo-turque, par exemple, on ne voit guère des contrôleurs turcs installés en Savoie française, en Suisse et au Brenner pour empêcher les importations en Italie. On ne voit pas non plus des commissions de contrôles turques vérifiant que la France, l'Angleterre, l'Allemagne, consomment bien elles-mêmes toutes les denrées qu'elles importent et n'en font transiter aucune vers l'Italie.

Et l'auteur de tracer un parallèle entre l'action des petites Puissances, strictement tenues à l'observation de la règle et celle des grandes, qui, en cas de guerre mondiale, ne connaissent plus aucune retenue.

Ainsi, pour ce deuxième cas, vieille réglementation, réglementation nouvelle, ou pas de réglementation du tout, tout cela est équivalent.

3. Enfin, voici le troisième cas, « le seul pour lequel une réglementation nouvelle apparaît pleine de sens »². C'est, d'après M. Martini, le cas le plus probable, celui qui a le plus de chances de se produire souvent, et il voit dans ce fait la justification profonde et suffisante des essais de réglementation du droit de la guerre tentés jusqu'ici, y compris celui qu'il tente lui-même. Dans ce cas, en effet, les neutres ayant parmi eux de grandes Puissances, il y a un certain équilibre de forces entre eux et les belligérants. Dès lors on en arrive à un compromis. Ce compromis est précisément le droit de la guerre sur mer. Mais un droit ne peut se créer instantanément : il faut le construire à l'avance. L'élaboration d'un droit nouveau pendant le conflit même, par

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 6.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 7.

échange de notes diplomatiques est chose difficile et dange-reuse. Car, si elle a l'avantage que l'on n'est pas lié par des règles antérieures, auxquelles on aurait souscrit jadis et qui pourraient gêner maintenant, elle se fait par un procédé très incommode. L'échange de notes diplomatiques, en effet, est un procédé lent, et qui donne lieu à discussions, malentendus, etc., pendant lesquels, souvent, surgit brus-quement un accident irréparable (exemple : *Lusitania*).

C'est donc bien dès maintenant qu'il faut travailler à l'élaboration d'un droit de la guerre sur mer qui soit réelle-ment adapté aux besoins de l'époque moderne.

CHAPITRE II

LA SOLUTION NOUVELLE

I. Conditions générales *que doit remplir le droit de la guerre sur mer.*

A. *Ce qu'il ne doit pas être.* Ce nouveau droit ne doit être :

1. Ni semblable à celui d'avant-guerre, car, « celui-ci a complètement fait faillite, principalement à cause du progrès de la technique de la guerre navale »¹.

2. Ni analogue au « droit de guerre maritime soi-disant perfectionné de la guerre mondiale »² car les neutres ne le toléreraient pas. De plus, la technique navale ayant encore progressé depuis la guerre, ce droit serait lui-même insuffisant.

3. Ni enfin et encore moins comparable au contenu des projets anglo-saxons d'après-guerre, car celui-ci n'est qu'un essai de justification *a posteriori* des « agissements de l'Entente pendant la guerre »³. L'auteur se réfère à un article de Gartzke paru dans *Marine-Rundschau* en 1922 et intitulé « Un nouveau système anglais de droit de guerre maritime » qui relate les travaux de « l'International law Commission ». La partie du traité de Washington relative à l'emploi des sous-marins semble également à M. Martini « typique de la tendance anglaise ».

Le système du « sauf-conduit » préconisé par Vanselow ne

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 9.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 9.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 9.

lui paraît pas meilleur. Et il énonce à ce propos une critique générale contre toute garantie basée sur des documents : tout système de ce genre a contre lui que le navire de guerre, pour examiner les papiers, est obligé d'envoyer un détachement à bord du navire semoncé. Or c'est là un défaut capital, car l'obligation de stopper et le risque d'avoir affaire à un bateau-piège font courir au navire de guerre un très grave danger. D'ailleurs, ni le sous-marin ni l'avion ne peuvent envoyer qui que ce soit au navire semoncé : ils devront se contenter de faire venir à leur bord le capitaine muni des papiers. Et rien n'empêche ceux-ci d'être faux. On n'a donc guère de garantie de connaître le véritable caractère du navire et de sa cargaison.

B. *Ce qu'il doit être.* Ce droit nouveau doit :

1. Etre adapté à la technique navale. On ne peut plus obliger le navire de guerre à stopper pour visiter après semonce. C'est trop dangereux pour lui. Les solutions de la guerre mondiale ont consisté dans le transport de l'examen à terre (déroutement) d'une part, et dans le torpillage sans avertissement de l'autre. Mais le droit nouveau ne saurait se contenter de telles solutions. Il faut chercher plus loin, d'autant plus que l'avion, dans une guerre future, entrerait aussi en ligne dans la guerre au commerce.

D'autre part, les interdictions du droit des gens prononcées contre tel ou tel emploi d'armes nouvelles sont une erreur. Elles n'empêchent rien ; toute arme utilisable sera utilisée parce que « les armes utilisables ont *en elles-mêmes* la tendance à être utilisées »¹. Tous les accords établis contre ce fait, dit à nouveau M. Martini « n'ont pas la valeur du papier sur lequel ils ont été écrits »².

2. Etre « à la mesure de l'économie moderne »³ c'est-à-dire, faire place à celle-ci et particulièrement à l'intérêt commercial des particuliers.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 10.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 10.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 10.

Les Anglo-Saxons ont fait remarquer que l'actuel droit de la guerre maritime date d'une époque où les chemins de fer n'existaient pas encore. Il ne peut qu'être absolument inadapté à l'organisation moderne du commerce. Il néglige, par exemple, l'intérêt commercial du particulier qui constitue un élément psychologique important à exploiter (voir contrebande).

3. Négliger la distinction entre combattants et non-combattants, mais faire ressortir davantage, par contre, celle entre belligérants et neutres.

Dans la guerre terrestre, la première de ces distinctions ne cesse de s'atténuer. Il en ira de même dans la guerre maritime. Par contre, il faut accuser fortement la différence entre neutres et belligérants. Et cela n'est nullement impossible. Quant au « blocus des neutres » du projet anglais, c'est une illusion, si l'on se place dans l'hypothèse n° 2 de l'introduction (les grandes Puissances restent neutres).

Et l'auteur va plus loin : la distinction entre belligérants et neutres doit même être à la base de la réglementation nouvelle. On ne doit accorder qu'une attention limitée à la réglementation des procédés de combat entre belligérants ; on doit en accorder une très grande à la protection juridique des neutres.

Les principaux problèmes à résoudre en partant de ces principes sont alors les suivants :

1. L'armement des navires de commerce.
2. La fraude de pavillon et le système des bateaux-pièges.
3. Le torpillage des navires *neutres* et le meurtre des passagers et marins neutres.
4. L'impossibilité pour les sous-marins et avions de sauver les équipages et passagers des navires coulés.
5. La difficulté de tenir un blocus de l'ancien modèle en face d'un adversaire armé à la moderne.
6. L'inefficacité du blocus ancien modèle (ravitaillement des Etats neutres voisins).
7. La pratique de Kirkwall et les organismes de contrôle des belligérants en pays neutres.
8. Le fait que la théorie du voyage continu est insupportable aux neutres.

9. L'impossibilité d'établir à l'avance des listes fixes de contrebande.

10. La difficulté d'établir en mer le vrai caractère de la cargaison.

11. L'impossibilité actuelle de distinguer entre une cargaison ennemie et une cargaison neutre.

12. L'apparition de l'avion dans la guerre au commerce.

II. La solution nouvelle.

I. *Le droit de prise.* Le nouveau droit repose sur la qualité ennemie du navire. Celle de la cargaison n'entre pas en ligne de compte.

Le navire de commerce armé. — C'est une conception « bâtarde » et « juridiquement impossible »¹. Mais l'Angleterre et les Etats-Unis ne sont pas près d'y renoncer, car la résistance armée du navire de commerce au sous-marin, au croiseur auxiliaire et à l'avion a des chances de succès. Tant qu'il avait affaire aux navires de combat de surface, proprement dits, le navire marchand armé ne pouvait songer à se mesurer avec eux. Mais aujourd'hui la situation est très différente. Et, en fait, dans une guerre future, presque tous les navires marchands seront armés. Mais alors on en reviendra aux zones interdites, aux destructions sans avertissement, etc... ? Il faut chercher ailleurs.

M. Martini admet donc le navire marchand armé, mais il l'assimile aussitôt entièrement au navire de guerre. Sa solution est celle-ci : « Tous les navires d'un belligérant sont, dans le doute, des navires de guerre et doivent être traités comme tels »², c'est-à-dire qu'ils « doivent être coulés sans avertissement »³. Et quant au sauvetage des équipages et des passagers, il se fera dans les mêmes conditions que celui des équipages des navires de guerre coulés, c'est-à-dire seulement si les circonstances militaires le permettent.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 13.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 13.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 13.

Des exceptions à cette règle sont consenties en faveur des navires-hôpitaux, des navires à but scientifique et humanitaire (exemple : ravitaillement belge), à condition qu'ils soient tous clairement reconnaissables et portés sur des listes contrôlées par les neutres.

L'auteur se défend d'exposer là une conception qui soit dure. Elle l'est moins que celles qui tendent au bombardement et à l'asphyxie de villes sans défense par les avions. Le navire de commerce armé peut mettre en danger certains navires de guerre. D'ailleurs personne n'est obligé de voyager à bord d'un navire de commerce armé, pas plus qu'à bord d'un navire de guerre, ni de faire transporter des marchandises par de tels navires. Les navires neutres seront tout prêts, au contraire, à accueillir voyageurs et fret.

L'ancienne règle « navire non-libre, marchandise libre » qui tentait de sauvegarder les droits des neutres sur leurs marchandises transportées par navire belligérant, doit être abrogée. Les propriétaires neutres ne sont pas obligés de confier leurs biens à des navires d'un Etat belligérant : le tonnage neutre — tant que la guerre ne sera pas mondiale, cas où c'en serait fait du droit des gens pour la durée de cette guerre — suffira largement au transport du fret.

Le particulier neutre qui, en temps de guerre, aura la légèreté de voyager sur un navire appartenant à un belligérant n'aura donc à s'en prendre qu'à lui-même s'il perd la vie dans un torpillage. Le cas du *Lusitania* « serait, d'après cette nouvelle réglementation, tout à fait simple à juger »¹.

Les navires neutres, bien entendu, ne doivent en aucun cas être attaqués, sous réserve des exceptions prévues plus loin (droit de contrebande et de blocus).

Les bateaux-pièges. — Du fait de l'assimilation complète du navire marchand armé au navire de guerre tous les problèmes soulevés par l'existence des « pièges » sont résolus. Le sous-marin, par exemple, torpillera sans avertissement.

On objectera sans doute que le bateau-piège arborera un pavillon neutre. Mais la réglementation nouvelle prévoit que le pavillon, en temps de guerre, et justement parce

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 14.

qu'on peut en changer instantanément, perd toute valeur juridique : il ne constitue plus une présomption de nationalité à vérifier, comme dans l'ancien droit. Et il est remplacé par une couche de peinture qui couvre entièrement le navire de ses couleurs nationales. Une couche de peinture exige au moins quelques heures pour être grattée. Et cette peinture devra être aussi apparente que possible, recouvrir non seulement le bordé, mais encore tout le pont du navire (pour être visible aux avions). Les navires neutres devront donc être eux-mêmes de véritables « pavillons flottants ».

Mais ce n'est pas tout. Le faux usage de cette peinture, l'usurpation de couleurs autres que les siennes véritables exposent le délinquant à être traité comme un pirate, c'est-à-dire à être traîné par n'importe quel Etat devant ses tribunaux. L'Etat dont les couleurs ont été employés à tort a un droit d'extradition vis-à-vis des autres neutres. Neutres et belligérants exercent un contrôle rigoureux sur l'emploi de ces peintures. Des peines très sévères sont prévues contre les délinquants appartenant à un Etat belligérant (peine de mort pour les officiers, réclusion pour les équipages et les passagers).

La sévérité de la répression est nécessaire « *car l'abolition de la fraude de pavillon est la base de toute protection future des neutres sur mer* »¹. Il serait même à souhaiter que les neutres, pour empêcher le faux usage de leurs marques de souveraineté, formassent à nouveau une « ligue de neutralité armée ».

Pavillon blanc. — Quiconque hisse le pavillon blanc se rend. S'il l'amène après l'avoir hissé, il ne peut rouvrir les hostilités que 2 heures après l'avoir amené. L'abus du pavillon blanc, son usage pour attirer l'ennemi dans un piège doivent être réprimés par des peines suffisamment sévères pour que leur crainte l'emporte même sur une assez grande probabilité de réussir, par cet abus, à tromper l'ennemi.

Celui qui a hissé le pavillon blanc a droit au traitement de prisonnier de guerre, et même, quand c'est possible, à son sauvetage par le navire ennemi, ou à quelque autre essai de

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 16.

conservation son existence (remorquage des embarcations vers la côte, signalement de sa position par T.S.F., même à l'ennemi si c'est possible).

Conséquences des règles précédentes pour la conduite générale de la guerre au commerce maritime. — De la solution de la question du pavillon découle la manière de faire la guerre au commerce sur mer.

Tout navire qui, de loin déjà, n'est pas identifié comme neutre ou comme navire à but humanitaire, est suspect d'être ennemi. La rencontre se déroulera comme une rencontre entre navires de guerre ennemis qui ne se reconnaissent pas immédiatement comme tels. Une fois assuré qu'il ne s'agit ni d'un compatriote, ni d'un allié, chaque commandant agit uniquement suivant des considérations d'ordre militaire.

Ce qui ne signifie pas que le sous-marin, par exemple, torpillera toujours sans avertissement. Il peut lui être avantageux d'économiser ses torpilles et d'attaquer au canon. Il y a deux cas-limites : celui du croiseur sous-marin en présence d'un commerçant faiblement armé ; celui-ci hissera vraisemblablement assez vite le pavillon blanc. Et celui du petit sous-marin en face d'un navire de commerce puissamment armé : le sous-marin cherchera à se protéger.

Même si l'attaque du commerçant est faite par un avion, il n'est pas évident que celui-ci détruira toujours son adversaire. Il pourra lui intimer l'ordre de changer de route et n'en venir à l'emploi de la force qu'en cas de refus.

Ainsi, même en voyageant sur un navire de commerce de nationalité belligérante, on arrivera parfois sain et sauf à destination.

Croiseurs auxiliaires camouflés. — Le besoin de réglementation nouvelle se fait sentir non seulement pour le sous-marin et l'avion, mais aussi pour le navire de guerre de surface. En effet, dans la guerre navale moderne, il y a, pour tout navire, un très grand danger à stopper. La visite d'un autre bâtiment, exigée par l'ancien droit, est devenue, de ce fait, impossible. La simple approche d'un navire de commerce

peut être dangereuse pour un navire de guerre, s'il a affaire à un croiseur auxiliaire camouflé, par exemple. Il faut donc qu'il ait le droit d'admettre de suite qu'il a affaire à un navire de guerre. Il n'aura à visiter et à amariner la prise que si celle-ci a hissé le pavillon blanc ou s'est révélée être un navire à but scientifique ou humanitaire, ou un neutre. Mais, dans ce cas, la visite sera la plupart du temps inutile, ces navires étant placés sous le contrôle des organisations dont il sera parlé plus loin (droit de contrebande).

Indult. — Au début d'une guerre, les neutres ne peuvent encore avoir leur peinture. Un délai devra leur être accordé. De même, les neutres embarqués sur des navires marchands belligérants au moment où éclate la guerre devront être débarqués au port le plus proche, ou même transbordés sur le navire neutre, le plus proche, si l'état de la mer le permet.

Les délais qui furent accordés lors des déclarations allemandes de blocus pendant la guerre mondiale, constituent des précédents à ces délais de la réglementation nouvelle.

II. *Droit de la contrebande et du blocus.* La contrebande et le blocus ont été utilisés jusqu'ici pour saisir les commerçants neutres qui aident l'ennemi à conduire la guerre.

A. *Droit de la contrebande.* — « Contre le neutre, il n'y a pas de guerre »¹.

Mais alors la justification donnée au droit de prise, qui est la qualité ennemie du navire, disparaît.

Seulement la démarcation entre qualité ennemie et qualité neutre est parfois fuyante. Le neutre qui aide l'ennemi en lui envoyant des marchandises n'est plus tout à fait neutre. C'est là ce qui justifie l'établissement de règles relatives à la contrebande. Mais cette justification n'est que partielle. En effet, nul ne peut trouver à redire à ce qu'un neutre continue l'envoi à un belligérant de marchandises qu'il lui envoyait déjà en temps de paix ; le neutre a le droit de poursuivre son trafic normal. On devrait

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 17.

même plutôt admettre que, s'il cesse ses envois, il prête par là son concours à l'autre parti.

La justification des règles relatives à la contrebande n'existe donc que si les envois du neutre excèdent essentiellement en temps de guerre ceux du temps de paix, ou s'ils portent sur des objets dont il n'avait pas coutume de trafiquer en temps de paix (armes et munitions) ; à ce moment seulement, la confiscation de navires neutres est justifiée.

Quant à la distinction entre contrebande absolue et contrebande relative, elle est inapplicable parce que trop compliquée. Quels objets n'emploie-t-on pas dans la guerre moderne ? « Tout le droit actuel de la contrebande est devenu une farce. Il n'y a ici qu'une solution : le supprimer »¹.

Et il sera remplacé par la réglementation que voici :

On définira légitime le commerce des neutres entre eux ou avec des belligérants quand le volume de ce commerce (par genre de marchandises) ne dépassera pas celui du temps de paix. Légitime aussi sera tout commerce entre neutres, quand le pays importateur fera la preuve que l'accroissement de ce commerce est dû seulement à l'accroissement de sa propre consommation ou à celui de son trafic avec les autres neutres.

Et on définira illégitime le commerce d'un neutre avec un belligérant lorsqu'il dépassera le volume habituel du temps de paix, et tout commerce des neutres entre eux qui dépassera ce même volume, et pour lequel le pays importateur ne pourra fournir la preuve exigée ci-dessus. Illégitime aussi le fait, pour un neutre, de transporter du fret d'un port à un autre d'un même parti belligérant (exemple : de métropole à colonies).

On ne distingue plus entre cargaison neutre et cargaison appartenant à un belligérant. « Navire libre, cargaison libre ». Ceci écarte le problème si difficile du transfert de pavillon.

Enfin les mêmes règles sont appliquées au transport des personnes. Les navires neutres ne peuvent transporter qu'un nombre de ressortissants d'Etats belligérants égal, en moyenne, à celui qu'ils transportaient en temps de paix.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 21.

Ce contingentement normal empêchera le transport massif de mobilisables, le transport d'individus isolés n'ayant guère d'importance.

Cette réglementation est à ce point équitable que les transports à travers des frontières terrestres se la verraient appliquer tout aussi aisément.

Ceci étant posé, *seuls les navires neutres s'adonnant au commerce légitime, ont droit à la peinture aux couleurs neutres*. Et c'est là la distinction capitale. Car les neutres illégitimes sont bien toujours des neutres, arborent le pavillon neutre, mais n'ont pas droit à cette peinture, et sont traités comme ennemis par les Etats contre lesquels s'exerce leur assistance hostile.

Cet ensemble de règles, sans être plus sévère que l'ancien droit pour le commerce illégitime, présente de tels avantages pour le commerce légitime qu'on peut dire qu'il réalise pratiquement pour lui la liberté des mers.

Ce ne sera donc pas de la part de ce dernier payer trop cher cette liberté que de créer lui-même les organisations de contrôle nécessaires. Formées dans les pays neutres, comme pendant la guerre mondiale, elles seront, par contre, des organisations des neutres eux-mêmes, et où les belligérants n'auront que voix consultative. Ils n'y seront admis que pour signaler aux neutres les infractions commises et pour garantir une certaine publicité du droit des gens à ces organisations.

Le neutre a un droit au commerce légitime. Toute convention contraire est nulle. Il n'a aucun droit au commerce illégitime. Il peut s'engager par convention à le prohiber. Mais s'il ne le fait pas, — et il est libre de ne pas le faire — on ne peut lui faire grief que certains de ses ressortissants s'y adonnent. En contre-partie, il ne peut pas protester si le belligérant se livre à des représailles contre les ressortissants en question (firmes ou particuliers). Ceux-ci connaissent les risques qu'ils courent à se livrer au commerce illégitime : ils en tiendront compte dans l'établissement du prix de leur marchandise. Il en était déjà ainsi pour les forceurs du blocus de jadis. Mais pendant la guerre mondiale, le commerce pacifique tout entier était grevé de ces primes de

risque. Avec la règle nouvelle, seul le commerce illégitime supporte cette charge.

Enfin le droit de résistance par la force est refusé au navire de commerce illégitime. Ceci le place dans une position plus mauvaise que celle du navire belligérant lui-même. Il sera poussé par là à arborer le pavillon du belligérant et à se faire protéger par ses convois. La délimitation sera ainsi encore plus nette entre lui et les neutres légitimes. Quant à l'Etat dont il ressortissait, il reste neutre paisible, sa seule obligation étant de veiller à ce qu'aucun navire illégitime ne porte la peinture aux couleurs neutres. S'il ne le fait pas, il viole sa neutralité.

Pour aider au contrôle il est entendu que les cargaisons des navires qui portent frauduleusement la peinture légitime seront imputées (au triple, ou davantage) sur le volume du commerce légitime de l'Etat dont ils sont ressortissants. Le belligérant qui aura saisi un tel navire adressera une réclamation au Conseil de contrôle des neutres qui prononcera l'imputation. L'intérêt du commerce légitime étant opposé à cette imputation, celui-ci deviendra en somme « le gardien le plus scrupuleux de la peinture des bateaux »¹. De plus, les navires de guerre neutres pratiqueront le droit de visite à la mer (car eux peuvent stopper sans danger). Le belligérant vérifiera seulement ici et là les peintures, de temps en temps.

En somme, le travail de vérification, — le plus difficile de la guerre au commerce, — est, de par ce droit nouveau, déplacé de la mer au continent. Mieux, il est enlevé au belligérant et mis à la charge du neutre, qui l'acceptera volontiers parce qu'il y trouvera son avantage. Et les différends de jadis entre neutres et belligérants, — oppositions parfois violentes, — seront transformés en affaires purement intérieures à un Etat c'est-à-dire en luttes entre représentants dans son sein du commerce légitime et du commerce illégitime.

B. *Le droit au blocus.* — Le neutre a droit à un commerce légitime avec les belligérants.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 25.

Mais ce droit lui-même peut être amoindri. Si l'un des belligérants se décide à faire un effort considérable, se traduisant par une très grande dépense de force sur un espace proportionnellement restreint, c'est-à-dire à mettre son ennemi en état de blocus, il acquiert par là des droits contre le commerce neutre légitime lui-même. Le blocus trouve précisément dans ce sacrifice du belligérant sa justification intrinsèque (voir *Blocus dans la guerre mondiale*, p. 133).

Le programme juridique de M. Martini comporte donc bien aussi « une sorte de droit de blocus », mais celui-ci diffère profondément de celui qui est actuellement en vigueur, ainsi que des projets de droit de blocus « de frappe anglaise »¹, et des zones interdites de la guerre mondiale.

Cependant sa définition du blocus, dit-il lui-même, comporte « une sorte de zone interdite »², mais combinée avec les garanties juridiques les plus importantes de l'ancien droit de blocus.

La nouvelle zone de blocus est définie zone où le danger est tel qu'on ne peut y stopper, *a fortiori* y effectuer aucune visite. La conséquence immédiate en est que tous les navires qui y sont trouvés, *même les neutres légitimes*, y sont coulés sans avertissement. Les aéronefs neutres y sont abattus.

Mais, afin d'éviter la multiplication arbitraire de ces zones, il est établi une liaison entre cette idée de zone et la règle d'effectivité de l'ancien blocus, règle qui traduit au fond l'idée de dépense spéciale de force. (L'effectivité diffère de l'efficacité. Voir la Déclaration de Paris).

Cette liaison constante exige :

1. Qu'il n'y ait pas de blocus par sous-marins ou avions seuls, car l'effectivité est alors impossible à vérifier. (Voir *Le sous-marin*, de l'Amiral Bauer). Par avions seuls, on entend avions sans la présence de navires porte-avions.

On exige cela du belligérant, — et ce n'est pas trop lui demander — parce que l'institution du blocus n'est tolé-

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 28.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 28.

nable aux neutres que si elle impose au préalable un effort au belligérant.

2. Que les zones de blocus soient *étroites*, et qu'elles soient préalablement déclarées, avec indication de limites géographiques précises. Plus de théorie du voyage continu. Dans cet étroit domaine le belligérant agit absolument comme il le veut, répartit librement ses forces, et coule tout ce qu'il veut, même les navires peints aux couleurs neutres. Les neutres ne sont pas forcés de traverser ces zones étroites : s'ils y sont coulés c'est qu'ils l'auront voulu. Ces zones ne devant évidemment jamais interdire l'accès à une côte neutre, la navigation neutre reste donc libre de presque toute gêne. Et c'est là la supériorité de cette réglementation sur toutes les autres et sur la pratique de la guerre mondiale, qui a abouti à perturber les relations commerciales et l'économie mondiale de façon telle qu'il faudra des dizaines d'années pour renouer celles-là et cinquante ans pour remettre celle-ci en ordre.

III. *Droit des mines*. — Le droit des mines demeure à peu près inchangé.

L'interdiction de mouiller des mines dans le simple but général d'interrompre la navigation commerciale est remplacée par l'interdiction de les mouiller sur les routes commerciales où le trafic neutre est *prédominant*. Et les mines qui deviennent inefficaces une heure après leur pose sont exceptées de cette interdiction.

Limiter davantage est inutile : arme comme les autres, la mine sera toujours employée tant qu'elle sera jugée efficace. (La découverte du pare-mines a d'ailleurs réduit cette efficacité).

Pour les routes commerciales où prédomine le trafic neutre, le belligérant devra donc recourir au blocus.

Conclusion

Le projet de réglementation nouvelle améliore essentiellement la position des neutres, sans cependant « émousser

entre les mains du belligérant l'arme de la guerre au commerce maritime »¹. Au contraire, il est même, sous bien des rapports, plus rigoureux que tout ce qui a précédé, c'est-à-dire plus favorable à cette arme. Mais il évite l'excès commis dans la guerre mondiale, qui consiste à « mener la guerre contre les neutres »², ce qu'aucun juriste ne saurait approuver.

En outre, il facilite considérablement le travail de l'officier de marine, parce qu'il clarifie toutes les situations et lui évite le conflit intérieur entre les ordres reçus et les exigences du droit des gens. Il augmente « la sécurité d'exploitation »³ de la guerre au commerce. L'officier sait déjà qu'il ne doit arrêter que très rarement un navire peint aux couleurs neutres, et ne jamais le couler sauf en zone de blocus. Ne le semonçant que très rarement il évitera par là de tomber dans des pièges. Et il ne sera plus contraint d'employer vis-à-vis des neutres des méthodes « qui représentaient bien pour lui des bases élémentaires d'existence, mais qui lui valaient une réputation de pirate »⁴.

Le commerce des neutres paisibles se poursuit comme en temps de paix, sauf exceptions dues aux mines dans certains cas. L'Etat neutre conclut ou ne conclut pas des accords relatifs au commerce illégitime. Et ses ressortissants peuvent, s'ils le veulent, faire affaire comme ils l'entendent, à leurs risques et périls. « Donc, la plus grande liberté possible pour quiconque en veut faire usage, et la plus grande protection et sécurité possible pour celui qui ne s'expose pas intentionnellement au danger »⁵.

Ces résultats sont atteints en remplaçant « les vieux principes individualistes, mieux dénommés principes de pirates »⁶, qui accumulent les matières à conflits, par les « principes modernes de l'organisation » qui laissent en paix quiconque ne veut pas être mêlé à la guerre. Si l'on s'aperçoit actuellement dans le monde moderne que l'organisa-

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 29.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 29.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 30.

4. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 30.

5. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 30.

6. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 30.

tion a parfois ses mauvais côtés, ce n'est pas une raison pour négliger d'utiliser les bons dans les domaines où cela est possible, comme celui de la guerre maritime.

Le projet ainsi présenté déplace les difficultés de la guerre au commerce maritime : il les transporte de la mer à la terre, aux bureaux des *neutres*, où on peut à loisir les méditer et les résoudre. C'est l'inverse de ce qui se pratiqua pendant la guerre mondiale, où les problèmes se résolvaient dans les bureaux des belligérants ou bien à la mer, dans le bref instant qui précédait le départ d'une torpille. Et on agissait ainsi pour « pouvoir esquiver la mise en œuvre de forces navales de combat, qu'aurait exigé un blocus régulier »¹. Ce projet empêche un tel faux-fuyant. Aucun Conseil des prises ne vient plus servir à permettre au belligérant de tourner le droit du blocus, ou d'étendre « comme du caoutchouc »² le droit de la contrebande. Le droit nouveau exige que l'on bloque *sur mer*, en y dépensant la puissance nécessaire, et s'il déplace vers la terre la gestion, l'administration de la guerre au commerce, c'est dans l'intérêt des neutres, celui des belligérants ne venant qu'en seconde ligne : c'est ce qui le distingue essentiellement, par exemple, de la pratique anglaise de Kirkwall.

Le commerce légitime d'un neutre avec son voisin belligérant à travers la frontière terrestre ne peut pas, *juridiquement*, être interrompu par le belligérant adverse. Celui-ci peut seulement pousser ce neutre à entrer en guerre contre son voisin.

Le droit ne peut pas admettre non plus que des bases en territoire neutre soient livrées au belligérant, afin que celui-ci attache par là les neutres à son service. Ce qui serait le cas, si l'on appliquait les nouveaux projets anglais. Un blocus des neutres établi selon cette conception, transformerait toute guerre en guerre mondiale. M. Martini ajoute en note : « Toute différente est la coopération des neutres à un blocus infligé par exemple par la Société des Nations, à un perturbateur de la paix. Il n'est pas question de cela ici »³.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 31.

2. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 31.

3. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 32, note 23.

Le projet exposé dans cet ouvrage, au contraire, par la séparation extrêmement nette qu'il établit entre les belligérants et les neutres, est capable d'empêcher l'extension d'un foyer de guerre. Et M. Martini termine par cette comparaison :

« On combat d'autant plus efficacement un incendie de forêt, un incendie de prairie ou l'incendie d'une ville que l'on localise davantage le foyer d'incendie, que l'on abat les rangées d'arbres ou de maisons, que l'on crée des espaces vides infranchissables au feu. On devrait serrer de près, de la même façon, le danger latent de nouveaux embrasements mondiaux, qui est de plus en plus favorisé par l'enchevêtrement croissant de l'économie mondiale »¹.

1. *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, p. 32.

Deuxième Partie

Critique de la théorie de M. Martini

DEUXIÈME PARTIE

Critique de la théorie de M. Martini

Il existe entre les divers problèmes du droit de la guerre maritime de tels liens d'interdépendance et leur ensemble se présente à l'esprit avec une telle cohésion qu'il est à peu près impossible de résoudre l'un d'entre eux sans apporter en même temps une solution à tous les autres¹. Toutes les parties de ce droit sont vraiment « d'une telle liaison qu'il est impossible d'en esbranler une que tout le corps ne s'en sente »². Une synthèse est donc absolument nécessaire. C'est ce qu'a fort bien saisi M. Martini, dont le système se présente sous la forme d'un bloc cohérent et logique.

Il n'a envisagé cependant que les problèmes relatifs à la « guerre au commerce » ou, comme disent les *Instructions françaises* de 1934³, au « contrôle de la navigation commerciale » en temps de guerre.

Remarquons de suite que ces deux expressions ne sont point équivalentes. La première traduit une idée de violence faite au commerce beaucoup plus forte que la seconde. Et cette différence n'est pas seulement dans les mots, elle est réellement dans l'esprit de ces deux doctrines du droit de la

1. Remarque faite dès 1907 en ce qui concerne la contrebande, le blocus et le régime de la propriété privée, par un délégué allemand à la Conférence de La Haye. Voir de Lapradelle, *Cours*, p. 406 et 407.

Voir aussi Brown Scott, *Les Conférences de la Paix de La Haye*, trad. de Lapradelle, 1927, t. II, p. 601.

2. Montaigne, *Essais*, livre I, chap. XXIII.

3. Instructions du Ministre de la Marine pour l'application du droit international en temps de guerre, du 8 mars 1934, *B.O.M.*, p. 168.

guerre maritime. Les procédés reconnus par les *Instructions françaises* pour le contrôle du commerce sont en effet la visite, le déroutement, la capture. Le mode d'action préconisé par M. Martini, au contraire, est l'attaque-destruction du pavillon marchand ennemi et même du pavillon neutre lorsque celui-ci se livre au commerce dit illégitime ; de plus, en zone de blocus, ce traitement est applicable à tout navire, quel que soit son pavillon. L'emploi de la violence vis-à-vis du commerce est ainsi, dans le système de M. Martini, porté à un degré que ne connaissent point les *Instructions françaises*. Il est donc bien vrai de dire que, selon l'une des doctrines, on fait véritablement la guerre au commerce maritime, et que selon l'autre, on exerce simplement un contrôle sur la navigation commerciale. La distinction correspond à une importante réalité.

Les problèmes relatifs à la « guerre au commerce » sont donc les seuls auxquels soit consacrée la synthèse de M. Martini. Ce sont ceux, en effet, qui, depuis 1914, semblent les plus délicats à résoudre. Et les questions relatives aux opérations militaires, à la guerre navale proprement dite, ont été délibérément laissées de côté par notre auteur, sans doute parce qu'il a estimé que le droit des gens positif y apporte déjà des solutions satisfaisantes. Or, il nous semble que c'est là une erreur et que ces questions doivent d'autant moins être négligées que :

1. Elles sont loin d'être actuellement résolues de manière satisfaisante. Il n'est que de lire l'ouvrage de M. Alvarez sur la neutralité du Chili pendant la guerre 1914-1918¹ pour s'en convaincre.

2. Elles ont un lien très réel avec les problèmes de la « guerre au commerce ». Ce lien n'apparaît pas immédiatement. Cependant il existe, et, ainsi que nous le verrons plus loin, l'une au moins des conceptions de M. Martini — l'assimilation du navire de commerce armé au navire de guerre — aurait, sur le droit de la guerre maritime proprement dite, et en particulier sur le statut de ces navires dans les eaux

1. Alvarez, *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, Paris, 1915.

territoriales et intérieures neutres, des répercussions que son auteur ne semble pas avoir aperçues.

L'interdépendance des règles du droit de la guerre sur mer est donc telle que l'on ne peut même pas séparer entièrement les règles relatives à la guerre navale proprement dite de celles de la « guerre au commerce ». Elles ne forment pas deux systèmes distincts, mais un seul. C'est pourquoi la synthèse de M. Martini qui, à l'inverse des *Instructions françaises*¹, méconnaît cette unité, en ne s'attachant qu'à l'une des faces du problème, semble présenter là une lacune plus grave qu'il ne pourrait paraître à première vue, et dont nous verrons plus loin les conséquences.

Cette observation faite, examinons successivement les diverses parties du projet de M. Martini.

On peut grouper les principales règles proposées par notre auteur en deux catégories :

1. Les règles qui relèvent du droit matériel des prises.
2. Les règles qui relèvent du droit formel des prises².

Les premières comprennent :

- a. La règle selon laquelle la cargaison suit toujours le sort du navire.
- b. Le système du commerce légitime des neutres et la suppression des juridictions de prises.

Les secondes comportent :

- a. L'assimilation du navire marchand battant pavillon d'un Etat belligérant au navire de guerre de ce même Etat.
- b. La substitution au pavillon de la peinture aux couleurs nationales.

C'est en suivant ce plan que nous nous proposons de faire, en quatre chapitres, l'examen critique du projet de M. Martini.

1. *Instructions françaises* de 1934 : 1^{re} Partie « Règles relatives aux opérations militaires », en particulier, chapitre 2 : « Respect des droits des Etats neutres ». 2^e Partie : « Règles relatives au contrôle de la navigation commerciale ».

2. Nous usons ici de la terminologie de M. Verzijl.

CHAPITRE PREMIER

LA CARGAISON SUIT TOUJOURS LE SORT DU NAVIRE

La première idée sur laquelle M. Martini entend bâtir son système est que la cargaison doit suivre le sort du navire. C'est la qualité de celui-ci qui décidera du sort de celle-là ; conception que l'on pourrait résumer en la formule : navire ennemi, marchandise ennemie ; navire libre, marchandise libre.

C'est là évidemment une simplification considérable. Le domaine du droit de la guerre au commerce maritime se rétrécit ainsi singulièrement. Tous les problèmes délicats relatifs aux cargaisons sont en effet supprimés. Or, pour le navire lui-même, il n'y a que trois traitements applicables : la liberté, la saisie suivie ou non de capture, la destruction. Tout le rôle des règles nouvelles de la guerre maritime se bornera donc à délimiter les cas dans lesquels chacun de ces traitements devra lui être infligé. Et les règles proposées par M. Martini effectueront même presque automatiquement cette discrimination.

Ce point de départ — et ce pourrait être une qualité — est donc fort simple. Mais nous craignons qu'il ne le soit trop. Et ceci est un défaut grave, s'agissant d'une matière particulièrement touffue et de problèmes que des siècles de coutumes ne sont pas parvenus à résoudre de façon simple, alors que la pratique et surtout la pratique commerciale, a, en général, une tendance simplificatrice.

La difficulté de ces problèmes provient de l'enchevêtre-

ment des intérêts des Etats et des commerçants neutres avec ceux des Etats et commerçants belligérants. Mais ignorer délibérément cet enchevêtrement, trancher la question sans en tenir aucun compte, est-ce là l'attitude qui convient au juriste ? N'est-ce point un recul du droit que cette abdication soudaine après des siècles de tentatives de solutions ? Enfin et surtout le monde moderne, si complexe en tous ses rouages économiques, pourra-t-il subir sans inconvénient grave un droit de la guerre maritime trop simpliste, qui néglige une distinction faite de temps immémorial ? Le navire marchand n'est qu'un instrument. Ce qui importe à la vie économique des peuples c'est ce qu'il transporte. S'attacher uniquement au navire, n'est-ce point s'attacher à un accessoire, précieux certes, indispensable, mais qui n'existe qu'en vue d'un principal : la marchandise ? Celle-ci à peu près seule, en définitive, importe aux belligérants comme aux neutres.

D'autres objections se présentent. Pourquoi le sort de la cargaison neutre sous pavillon ennemi serait-il le même que celui de ce pavillon ? Le neutre n'a-t-il pas le droit de naviguer ou de faire naviguer sous le pavillon qu'il désire ? D'ailleurs n'est-il pas, dans bien des cas, obligé d'emprunter ce pavillon ? En 1914, par exemple, presque tout le trafic maritime du Chili se faisait sous pavillon anglais et allemand¹.

Nous nous proposons, pour illustrer ces objections, d'examiner le rôle qu'a joué la distinction entre navire et cargaison dans la pratique de la guerre mondiale, après avoir très brièvement rappelé son rôle dans l'histoire du droit des gens jusqu'en 1914.

I. Jusqu'en 1914, et depuis l'époque du Consulat de la Mer, le droit de la guerre maritime a toujours établi une distinction entre le sort du navire et celui de la cargaison.

Nous n'avons pas l'intention de retracer toute l'histoire d'une question aussi controversée — et pratiquement

1. Alvarez, p. 152. Les navires de commerce belligérants ayant refusé d'appareiller en août 1914, « le commerce du Chili, même entre ses propres ports, se trouva ainsi menacé d'une paralysie presque complète », p. 163.

toujours pendante — que celle de savoir si le pavillon couvre la marchandise¹. Nous en rappellerons simplement les très grandes lignes.

1. Le Consulat de la Mer admettait que la marchandise de l'ennemi chargée sur un navire ami était de bonne prise, et qu'au contraire la marchandise d'ami chargée sur un navire ennemi devait être respectée². C'est-à-dire que jamais la cargaison ne suivait le sort du navire dans les cas douteux ; elle le suivait, bien entendu, dans le cas de marchandise ennemie sur navire ennemi et dans celui de marchandise amie sur navire ami.

2. La vieille maxime française des Ordonnances du XVI^e siècle « Robe d'ennemi confisque robe d'ami » consacrait la doctrine dite de l'infection hostile : le pavillon confisque la cargaison, et réciproquement, la cargaison ennemie confisque le navire neutre³. D'après le premier terme la cargaison suit le sort du navire ; mais d'après le second, c'est le navire qui suit celui de la cargaison. Cette doctrine a ce point de ressemblance avec celle de M. Martini que, dans toutes deux, navire et cargaison suivent le même sort.

Mais elles diffèrent en ce que, selon M. Martini, ce sort est toujours celui du pavillon, alors que d'après la doctrine française, c'est tantôt celui du pavillon ennemi, tantôt celui de la marchandise ennemie qui l'emporte. La thèse de M. Martini est donc, à ce point de vue, moins rigoureuse aux neutres que celle des Ordonnances.

3. Mais le Règlement du 26 juillet 1778, en consacrant le principe : « Vaisseau libre, marchandise libre », adoucit considérablement la condition faite aux neutres. Le principe français de 1778 resta inchangé jusqu'en 1856.

4. La doctrine anglaise demeura fidèle aux principes du Consulat de la Mer jusqu'à la Déclaration de Paris. Cepen-

1. Voir, pour cette histoire, de Boeck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, 1^{re} Partie : « Esquisse historique ».

2. Consulat de la Mer, ch. CCXXXI, Le Fur et Chklaver, *Recueil*, p. 12.

3. Ordonnance de 1543, art. 42 et Ordonnance de mars 1583, art. 69. La Grande Ordonnance de 1681 (art. 7, titre IX, livre III), maintient les mêmes principes.

dant la Grande-Bretagne fut partie, avec la France et la Hollande, aux traités de navigation et de commerce signés après les traités d'Utrecht et qui consacraient le principe que le pavillon couvre la marchandise et les ennemis inoffensifs, tout en admettant aussi que le pavillon confisque la marchandise. Mais, pendant la guerre de Sept ans, elle revint au système du Consulat de la Mer qu'elle appliqua aux Hollandais, contrairement aux traités de 1713. Elle y ajouta même une rigueur nouvelle, la célèbre règle de 1756, dite règle des commerces nouveaux.

La Grande-Bretagne demeura, durant toute la première moitié du XIX^e siècle, fidèle aux mêmes conceptions. « Dans les 40 années qui courent de 1815 à 1854, dit M. de Boeck, un très grand nombre de traités réglant le droit de la neutralité maritime ont été conclus par toutes les Puissances des deux mondes. L'Angleterre seule n'est pas entrée dans ce grand mouvement. Canning refusa de ratifier une convention que Sir Charles Stuart avait négociée avec le Brésil, parce qu'elle contenait la clause que le pavillon couvrait la marchandise. Le traité de 1842, avec le Portugal, consacre le système du Consulat de la Mer. C'est le seul traité du XIX^e siècle qui nie l'inviolabilité du pavillon neutre »¹.

5. La Déclaration de Paris, en 1856, combina les deux doctrines anglaise et française en ce qu'elles présentaient de favorable aux neutres :

Article 2. — « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ».

Article 3. — « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi »².

Un des meilleurs auteurs français du XIX^e siècle, Ortolan, a résumé très clairement les données du problème et les circonstances qui amenèrent la France et l'Angleterre à adopter le texte de la Déclaration de Paris :

« Toutefois, dit-il, raisonnons dans l'hypothèse de l'ad-

1. De Boeck, *op. cit.*, p. 101.

2. Le Fur et Chklaver, *Recueil*, p. 119.

mission du principe général qui permet de s'emparer sur mer, comme prise de guerre, des propriétés ennemies, quelque soit le lieu où on les trouve. En combinant ce principe avec celui qui ordonne de respecter les propriétés neutres, il est évident que les belligérants doivent, avant tout, faire la séparation des unes et des autres lorsqu'elles se trouvent mêlées ensemble. Cette séparation faite, ils peuvent s'emparer des premières, soit navire, soit cargaison, et ils doivent relâcher les secondes. Il faut donc vérifier à qui appartient le navire ; à qui appartiennent les objets composant la cargaison ; s'ils sont en totalité aux ennemis ou aux neutres, ou bien si cette cargaison est mixte. De là naissent, dans l'application, de grandes difficultés, qui tournent toujours au grand détriment des neutres.

« Les belligérants, quand ils rencontrent un navire neutre à la mer, commencent par s'en saisir à titre provisoire, et par l'amener dans leurs ports, sur la simple présomption ou sur le simple soupçon qu'il existe à bord des marchandises ennemies. Les neutres, à la vérité, sont admis après la saisie à fournir la preuve du contraire devant les tribunaux du capteur. Mais, en supposant même que ces tribunaux soient toujours guidés dans leurs décisions par une jurisprudence impartiale, il n'en résulte pas moins, même dans le cas où les effets saisis sont restitués plus tard, que les navires neutres ont été conduits et retenus indéfiniment dans les ports ennemis, ce qui ne laisse aucune liberté au commerce le plus pacifique. De même, quand l'un des belligérants capture un navire de son ennemi, il en confisque tout d'abord la cargaison, même neutre, comme étant justement présumée appartenir aux ennemis et si l'on accorde que cette présomption peut être détruite par de fortes preuves du contraire, ces preuves, quand elles sont admises, ne le sont qu'après une procédure qu'on fait durer à volonté. De telle sorte qu'en définitive, la mise en pratique de cette doctrine aboutit à autoriser les belligérants à tout confisquer provisoirement, propriétés ennemies et propriétés amies, navires et cargaisons ; sauf à faire prononcer plus tard par les tribunaux du capteur la validité ou la non-validité de la confiscation.

« Au contraire, si, faisant tout dépendre du caractère national du navire, on adopte le principe que le sort de la cargaison est lié au sort du pavillon, alors il n'y a plus qu'une seule chose à vérifier, la nationalité du navire, bien plus facile à mettre en évidence que celle des cargaisons. En résumé, l'ancienne règle du Consulat de la Mer, était plus subtilement conséquente avec les principes primordiaux ; mais l'autre règle, plus simple, coupe court à beaucoup de difficultés ; elle empêche beaucoup de vexations et d'abus contre les neutres ; enfin elle est plus favorable à ces derniers puisque la seule chose qui leur soit défendue en vertu de cette règle est de charger leur propriété sur les navires des belligérants.

Telles étaient les deux pratiques opposées dans lesquelles étaient engagées, d'une part la France avec la généralité des autres nations, et d'autre part, l'Angleterre soutenant seule l'ancienne règle du Consulat »¹.

Et après avoir rappelé les circonstances à la suite desquelles fut publiée la Déclaration de Paris, Ortolan conclut : « Désormais, les neutres ne peuvent raisonnablement demander rien de plus ; car ils peuvent librement charger leurs navires de marchandises propriétés ennemies, et mettre leurs propres marchandises à bord de bâtiments ennemis »².

Jusqu'à 1914, par conséquent, quelles qu'aient pu être les variations du droit et celles de la pratique, la distinction entre le sort à faire subir au navire et celui à faire suivre à la cargaison a toujours été maintenue. Si les deux traitements du navire et de la cargaison coïncident dans le cas de l'article 2 de la Déclaration de Paris, ce n'est nullement en vertu de l'idée *a priori* qu'ils doivent coïncider, puisque dans l'article 3 ils diffèrent.

II. Qu'advint-il de la distinction entre 1914 et 1918 ? Ici nous nous étendrons davantage.

A. Du côté des alliés, non seulement elle fut maintenue, mais elle fut accentuée. En effet, alors qu'aux termes de

1. Ortolan, *Règles internationales et Diplomatie de la mer*, 4^e édit., 1864, t. II, p. 171 et 172.

2. Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 174.

l'article 2 de la Déclaration de Paris, la cargaison suivait le sort du navire lorsque celui-ci était libre, l'Ordre en Conseil anglais du 11 mars et le Décret français du 13 mars 1915, textes de représailles, sont revenus en l'aggravant à l'ancien système anglais d'avant 1856, celui du Consulat de la Mer, qui s'attache uniquement à la cargaison : la propriété ennemie sous pavillon neutre est saisissable ; elle ne suit donc pas le sort du navire.

Il faut ici examiner de plus près :

1. Comment les juridictions de prises alliées ont appliqué les articles 2 et 3 de la Déclaration de Paris.

2. Le sort précis que les textes de représailles franco-anglais assignent à la marchandise et comment les juridictions de prises ont interprété ces textes.

3. Comment ont été appliqués par la pratique alliée les principes relatifs à la contrebande de guerre, pour lesquels la distinction entre le navire et sa cargaison est essentielle.

1) *Application de l'article 2 de la Déclaration de Paris* : Nous ne nous plaçons ici, bien entendu, qu'au seul point de vue de la distinction entre le traitement infligé au navire et celui infligé à la cargaison. Le principe posé par l'article 2 de la Déclaration est que « le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie ». Il semble donc que, toute idée de contrebande de guerre mise à part, cet article consacre, dans le cas du navire neutre, l'abolition de cette distinction ; navire et cargaison suivent le même sort : ils sont libres. Exemple : *Dirigo and other vessels*¹. Mais la jurisprudence alliée, et surtout la jurisprudence anglaise, par son interprétation très restrictive de l'article 2 a fait, dans bien des cas, réapparaître la distinction. Nous grouperons ces cas, après M. Verzijl, en cinq catégories :

1. Tout d'abord, le texte de l'article 2 ne s'étend pas au transport de marchandises ennemies à bord de navires battant pavillon soit de l'Etat capteur, soit d'un Etat allié de celui-ci. En d'autres termes, « pavillon neutre » n'est nullement synonyme de « pavillon ami », contrairement à ce que semble exprimer, par exemple, la terminologie du

1. Verzijl, § 310, p. 570 (14 avril 1919).

Consulat de la Mer ou celle de la célèbre maxime française du XVI^e siècle.

Cette précision n'est d'ailleurs pas seulement le résultat d'une interprétation de la jurisprudence. Elle figure expressément dans les *Instructions françaises* de 1916¹, dans l'*Ukase russe* du 10 août 1915² et dans les *Normes italiennes* de 1917³. Elle a été maintenue par les *Normes italiennes* de 1927⁴.

Elle a été en outre, non seulement maintenue, mais étendue par les *Instructions françaises* de 1934⁵, qui prescrivent de saisir, outre les marchandises ennemies, toutes marchandises faisant l'objet d'un commerce entre un ressortissant français ou allié et l'ennemi.

Exemples de jurisprudence faisant application de cette interprétation de l'article 2 :

a. *Marchandises ennemies sous pavillon national* : Jugement français *Venezuela*⁶. Jugements britanniques : *Aldworth*, *Miramichi*⁷.

En outre, la juridiction britannique d'appel (Comité judiciaire du Conseil privé) « a discuté amplement la même question dans sa décision d'appel concernant le navire anglais *Roumanian* qui avait transporté du pétrole allemand »⁸. Jugement italien : *Garibaldi*, n° 2⁹.

b. *Marchandises ennemies sous pavillon allié* : Jugement français *Athena*, *Anatolia*, *Bogados*, etc... n° 2¹⁰; décisions

1. *Instructions françaises* de 1916 (complétant celles de 1912), art. 24 : « La marchandise ennemie sous pavillon français ou allié devra être saisie ».

2. *Bulletin des lois* du 15 août 1915, n° 229 : « Les chargements ennemis trouvés sur des bâtiments russes et sur des bâtiments alliés surpris par la guerre, dans les eaux territoriales de Russie ou qui y seraient entrés pendant la guerre, seront confisqués par un jugement de la Cour des prises la plus proche ». Cité par Verzijl, § 567, p. 1004.

3. *Norme* de juillet 1917, art. 10, al. 1 : « Sono soggette al diritto di preda le merci nemiche a bordo di navi nemiche, nazionali or alleate, e di navi neutrali confiscate ».

4. *Norme* de juillet 1927, art. 39 : « Sont sujettes à capture les marchandises ennemies à bord des navires ennemis, nationaux ou alliés ».

5. Art. 35.

6. *Venezuela*, 20 février 1919, voir Verzijl, § 312.

7. *Aldworth*, 26 octobre 1914 ; *Miramichi*, 23 novembre 1914.

8. Verzijl, § 312, p. 574, cite un large extrait de cette décision qui est du 10 novembre 1915. Dans le même sens : *Surat and Kathiawar*, 26 mars 1915, *Linaria*, 20 avril 1915.

9. *Garibaldi*, n° 2, 4 janvier 1919.

10. 7 novembre 1918.

britanniques *Gothland*, *Kwango*, *Eugène Schneider*, *Baltzer*, *Windsor Park*, *Hirano Maru*, *Rubonia*, *Turkish moneys taken at Mudros* (navire français *Lotus*)¹.

Voici donc toute une importante série de cas qui échappent à l'application de l'article 2 et dans lesquels le sort de la cargaison, ou au moins d'une partie de celle-ci, diffère de celui du navire.

2. D'après la jurisprudence anglaise, le texte de l'article 2 ne crée protection à la marchandise ennemie que durant le temps où celle-ci se trouve réellement à bord du navire neutre : dès qu'elle est transbordée en allèges pour être mise à terre, ou dès qu'elle est débarquée, le pavillon neutre cesse de la couvrir. Exemples : *Dandolo and Caboto*, *Batavier II and Batavier VI*², et « nombre d'autres sentences » dit Verzijl³.

La jurisprudence française au contraire ne limite pas la protection du pavillon neutre : la marchandise reste couverte, même après son débarquement. Exemples : *Almazora* n° 1⁴ et, *a contrario*, *Margueritte*⁵.

3. Toujours d'après la jurisprudence anglaise, « le pavillon neutre ne couvre pas non plus la marchandise ennemie lorsque celle-ci a commencé son voyage à bord d'un navire ennemi d'où elle n'a été transbordée dans le navire neutre qu'après l'ouverture des hostilités, et cela afin de pouvoir encore lui faire gagner sans encombre son port de destination »⁶. Et M. Verzijl de faire remarquer ici que « l'ancienne doctrine anglaise relative à l'« incorporation into the enemy trade » est ainsi ressuscitée de façon à l'emporter même sur le texte clair de la Déclaration de Paris »⁷. Toutefois, reconnaît-il, les conséquences de cette doctrine ne furent appliquées en 1914-1918, qu'aux seules marchandises et non pas aux navires⁸.

1. Respectivement : 3 avril 1916 ; 15 février 1915 ; 1^{er} février 1915 ; 1^{er} octobre 1914 ; 11 janvier 1915 ; 22 février 1915 ; 26 mars 1915 ; 27 juillet 1916.

2. 11 octobre 1916 ; 8 juin 1917.

3. Verzijl, § 314, p. 578.

4. 20 mars 1919. Voir Verzijl, p. 368.

5. 3 juillet 1920, Verzijl, p. 269.

6. Verzijl, § 315. *Jeanne*, *Vera*, *Forsvik and Albania* n° 1, 3 juillet 1916.

7. Verzijl, § 317.

8. *Kronprinzessin Margareta*, *Rena*, *Parana and Hilding*, 17 décembre 1920. Verzijl, § 316.

4. L'ancienne doctrine de l'« infection » de la marchandise innocente appartenant au même propriétaire que des objets de contrebande trouvés à bord du navire, a été également appliquée par la jurisprudence anglaise pour restreindre l'application de l'article 2 de la Déclaration de Paris ¹.

5. Enfin, cette même jurisprudence écarte encore l'application de l'article 2 lorsqu'il s'agit de marchandises qui sont la propriété de ressortissants de l'Etat capteur ou d'un Etat allié et qui font l'objet d'une transaction commerciale avec l'ennemi commun ².

Telles sont les limitations que la pratique alliée — et surtout à vrai dire la pratique anglaise — a apportées à l'application de l'article 2 de la Déclaration de Paris. On voit combien elles tendent à restreindre le nombre des cas dans lesquels la marchandise chargée à bord d'un navire neutre suit le sort de ce navire.

1 bis) *Application de l'article 3 de la Déclaration de Paris* ³ : Cet article a été appliqué par tous les belligérants, avec de faibles différences d'interprétation. Or, il a pour conséquence que le sort de la marchandise neutre trouvée à bord du navire ennemi diffère de celui de ce navire.

Peut-être, d'ailleurs, si le pavillon allemand n'avait pas disparu des mers, l'Ordre en Conseil de 1915 eût-il fait échec à la règle de l'article 3 comme à celle de l'article 2. Car son texte ne spécifie pas s'il s'agit de marchandises sous pavillon neutre ou ennemi.

2) *Les textes de représailles franco-anglais et leur application.*

a. *Ordre en Conseil du 11 mars et Décret du 13 mars 1915.* — Remarquons d'abord que ces deux textes ne s'occupent du navire que pour le dérouter (début de chaque article anglais, début de l'article 4 français) et le laisser libre, une fois débarquées les marchandises saisissables qu'il transporte. Tout le reste de leurs dispositions est consacré

1. *Kronprinsessan Margareta, Rena, Parana and Hilding*, 17 décembre 1920. Verzijl, § 316.

2. *Panariellos*, 22 mars 1915, Verzijl, § 317. C'est cette idée que reprend l'art. 35 des *Instructions françaises* de 1934, cité ci-dessus.

3. Verzijl, p. 722, § 401.

uniquement aux cargaisons¹. Elles sont visiblement un principal dont le navire n'est que l'accessoire.

Examinons l'économie générale des deux textes. Ils ne s'occupent pas de la marchandise ennemie à bord du navire ennemi, qui demeure saisissable ; quant à la marchandise neutre à bord du navire ennemi, elle échappe à la saisie si elle n'est pas de provenance ou destination ennemie. Mais voici l'innovation :

Toute marchandise à destination ou de provenance, ou de qualité ennemie peut toujours être arrêtée quel que soit le pavillon sous lequel elle est transportée. Par conséquent, non seulement le pavillon neutre ne couvre plus la marchandise ennemie, mais encore il ne couvre même plus la marchandise neutre à destination ou de provenance ennemie, même transitant par un pays neutre.

En somme, il y a juxtaposition, au vieux critérium de la qualité ennemie de la marchandise (qualité jadis déterminée par celle de son propriétaire, fixée elle-même soit par le domicile, soit par la nationalité de celui-ci) d'un critérium nouveau, ou relativement nouveau² : celui de la destination ou de la provenance ennemie. La destination, qui jusqu'ici ne jouait un rôle que dans les problèmes relatifs à la contrebande de guerre, acquiert donc, par cette généralisation, une très grande importance. Elle vient s'intégrer, en quelque sorte, à la notion de qualité ennemie.

On peut donc dire que celle-ci englobe les trois idées de propriété, destination ou provenance ennemie. Toutefois ce système est tempéré par une distinction qui fait recouvrer sa primauté à la qualité du propriétaire : lorsque la marchandise appartient à un neutre et qu'elle est de provenance

1. Sauf cependant l'art. 6 de l'Ordre en Conseil anglais qui prévoit et réprime la fraude à laquelle pourrait se livrer un navire neutre n'ayant pour destination avouée qu'un port neutre, allié ou anglais, et qui, changeant de route, irait toucher un port ennemi. Ce navire ne fût-il saisi qu'au cours d'un voyage ultérieur, serait, du fait de cette fraude, sujet à confiscation. Le décret français ne contient aucune disposition de ce genre. Par contre un décret de la Lieutenance italienne en édicte une semblable. Voir décret de la Lieutenance n° 840, du 3 juin 1915, art. 2 dans Fauchille, *Jurisprudence italienne*, p. X.

2. Car la doctrine anglaise antérieure à 1856 attribuait des effets très importants à l'origine et à la destination ennemies. Voir de Boeck, p. 204 et suiv.

ou à destination ennemie, elle n'est pas saisie, mais seulement arrêtée. Néanmoins cette primauté apparaît assez illusoire, car un Ordre en Conseil de 1917, comme nous le verrons plus loin, a supprimé même cette nuance.

D'autre part, lorsque la marchandise appartient à un ennemi, mais a été arrêtée sur un navire neutre, elle est mise sous séquestre ou vendue pour le prix en être versé « à qui de droit », mais elle n'est pas purement et simplement confisquée. Il y a là une sorte d'hommage rendu aux articles 2 et 3 de la Déclaration de Paris ; mais la nuance est bien faible. En fait, les textes de représailles de la grande guerre tendent bien à l'assimilation totale de la provenance ou destination ennemie à la qualité ennemie.

Le tableau ci-après résume le système de l'Ordre en Conseil et du Décret de 1915. Ce tableau a été dressé en examinant successivement tous les cas possibles et en appliquant à chacun la solution qui semble résulter de chacun des deux textes¹. On y voit que l'Ordre en Conseil est légèrement plus rigoureux. D'abord parce qu'il réserve à la Couronne, dans tous les cas, un droit de réquisition sur les marchandises arrêtées. Ensuite parce que, en ce qui concerne les marchandises neutres d'origine ou destination ennemie, il ne les laisse pas à la disposition de leur propriétaire pendant un certain délai, comme le fait le Décret français, mais les séquestre ou les vend immédiatement, sauf dans les cas où il prévoit leur restitution.

On peut y constater en outre que le texte de l'Ordre en Conseil présente quelques points assez obscurs :

1. L'inutilité des mots « or which are enemy property » dans le texte de l'article 3 et la difficulté d'interprétation que crée leur présence dans ce texte apparaît clairement dans notre tableau : on y voit en effet que, dans aucun des quatre cas de « marchandise ennemie », l'article 3 ne trouve son application.

Aussi le juge anglais s'est-il trouvé assez embarrassé lorsqu'il a eu à appliquer cet article et a-t-il émis l'opinion,

1. Voir les textes de l'Ordre en Conseil et du Décret respectivement dans Fauchille, *Jurisprudence britannique*, t. I, p. XCVIII, n° 36 et dans Fauchille, *Jurisprudence française*, t. II, p. XLVI, n° 22. Nous reproduisons ces textes, pour la commodité du lecteur, à la fin du présent volume Voir Annexe II, p. 219.

Voir notre tableau p. 60.

suivi en cela par M. Verzijl¹, que ce membre de phrase s'était glissé par erreur dans le texte de l'article 3. Nous citons intégralement ce jugement, rendu par Sir Samuel Evans dans l'affaire du *Progreso*, parce qu'il montre que l'interprétation de l'Ordre en Conseil qui résulte de notre tableau concorde bien avec celle du grand juge britannique.

« Sir Samuel Evans, président.

« M. Balloch m'a gracieusement prêté son assistance en tant qu'*amicus curiae* dans la discussion de cet Ordre, qui est assez difficile à interpréter². Il a fait allusion à une note échangée entre notre pays et les Etats-Unis d'Amérique. Je n'ai pas le secours de ce document pour interpréter l'Ordre en Conseil. Il est pour moi hors de doute que ce qui y est dit est exact, savoir qu'en pratique on s'est efforcé et on s'efforce encore d'éviter autant que possible de gêner les neutres. Le fondement de la thèse de M. Balloch est le suivant : le système de l'Ordre de « Représailles » était de traiter différemment les marchandises entrant en Allemagne et les marchandises sortant d'Allemagne, en ce sens que toutes les marchandises à destination de l'Allemagne (quels que soient leur provenance et leur propriétaire) devaient être restituées et restituées immédiatement ; au contraire, toutes les marchandises en provenance d'Allemagne devaient être retenues et vendues ; c'est seulement à la fin de la guerre qu'elles devaient être relaxées ou le produit de leur vente remis sous les conditions que la Cour jugerait bon de fixer. Là-dessus il échafaude une argumentation habile et ingénieuse. Mais je ne trouve rien qui m'indique un tel système à la base de l'Ordre en Conseil ; et s'il est nécessaire de recourir à cette distinction entre les marchandises en provenance ou à destination de l'Allemagne pour étayer l'argumentation, cela affaiblit l'argumentation de M. Balloch en faveur de la restitution immédiate des marchandises. Ici la difficulté résulte surtout des termes : « ou qui sont propriété ennemie » insérés à l'article 3. J'ai senti dès le début qu'il n'était pas très aisé de donner une explication complète et satisfaisante des raisons qui déterminèrent l'insertion de ces termes².

1. Verzijl, § 334, p. 610.

2. C'est nous qui mettons en italique.

« J'ai essayé de trouver le sens précis de l'Ordre de Représailles et sa portée peut, ce me semble, être définie de cette façon. Je considérerai d'abord les articles 1, 2 et 4 en raison de la réserve faite à l'article 3, qui exclut l'application de l'article 3 dans certains cas. En vertu de l'article 1, les marchandises déchargées d'un vaisseau durant son voyage du port de départ à un port allemand, sans considération de leur provenance ou de leur propriété, seront restituées aux ayants droits, aux conditions que fixera la Cour. *En aucune façon l'article 1 ne tient compte de l'origine ou de la propriété*¹. En vertu de l'article 2 les marchandises chargées sur un vaisseau dans un port allemand et déchargées en route après le départ de ce port allemand (ici encore sans considération de la destination ou de la propriété) seront retenues ou vendues ; mais il ajoute que, s'il s'agit de la propriété neutre, on en donnera mainlevée sur demande du fonctionnaire compétent de la Couronne ou que, en cas de vente, le produit en sera versé sur ordre de la Cour avant la conclusion de la paix, s'il est démontré que les marchandises étaient devenues propriété neutre avant le 11 mars 1915. En vertu de l'article 4 les marchandises sur un vaisseau parti d'un port autre qu'un port allemand doivent, si elles sont : *a)* d'origine ennemie, ou *b)* propriété ennemie, être déchargées, puis retenues ou vendues ; mais ici encore, si elles sont propriété neutre, bien que de provenance ennemie, elles pourront faire l'objet d'une mainlevée sur demande du fonctionnaire compétent de la Couronne, ou, en cas de vente, le produit de leur vente pourra, sur ordre de la Cour, être payé avant la conclusion de la paix, s'il est démontré qu'elles étaient devenues propriété neutre avant le 11 mars 1915. Nous en venons maintenant à l'article 3 qui dispose que les marchandises chargées sur un vaisseau faisant route du port de départ à un port quelconque autre qu'un port allemand, doivent si elles sont : *a)* destinées à l'ennemi, ou *b)* propriété ennemie, être déchargées et restituées, aux conditions énoncées, à l'ayant droit ; mais il y a une réserve importante, savoir que l'article ne s'applique

1. C'est nous qui mettons en italique.

pas aux cas tombant sous le coup des articles 2 et 4. Comme je l'ai indiqué au cours des débats, les réserves des articles 2 et 4 démontrent elles-mêmes implicitement (et, à mon avis, de toute nécessité) : primo, *que la propriété ennemie ne peut pas du tout être relaxée durant la guerre*¹; et secundo, *que le produit de la vente des marchandises ennemies ne peut être versé par la Cour qu'après la conclusion de la paix. Je ne puis m'empêcher de croire que les mots « ou qui sont propriété ennemie » se sont glissés par erreur dans l'article 3*. On ne peut, à mon sens, si l'on tient compte des autres dispositions de l'Ordre, avoir en vue la restitution immédiate des marchandises ennemies aux ayants droit (c'est-à-dire à des ennemis) ou, au cas de vente, la restitution immédiate du produit de la vente à un propriétaire ennemi.

« En tout cas la formule de la réserve inscrite à l'article 3 est, comme le montre l'Attorney général, très claire et très précise et exclut de son application les cas visés aux articles 2 et 4; les termes de l'article 4 sont eux aussi clairs et précis et s'appliquent évidemment aux faits en cause. Ayant décidé que les marchandises en cause étaient des marchandises ennemies en route vers un port ennemi, j'ordonne qu'elles seront retenues ou vendues suivant les prescriptions de la Cour pour en être disposé ultérieurement après la guerre »².

Il résulte de l'interprétation exprimée par notre tableau que, dans les quatre cas possibles de marchandise ennemie à bord d'un vaisseau neutre, la marchandise est toujours détenue ou vendue. C'est ce qu'exprime très clairement le Décret français et ce que constate bien Sir Samuel Evans lorsqu'il dit que « la propriété ennemie ne peut pas du tout être relaxée durant la guerre ». Mais l'Ordre en Conseil l'oblige à déduire *a contrario* cette proposition des réserves exprimées par les articles 2 et 4 et à affirmer que les mots « ou qui sont propriété ennemie » ne devraient pas figurer dans l'article 3. De plus, la proposition ainsi déduite a pour

1. C'est nous qui mettons en italique.

2. Du 30 octobre 1916, Haute Cour de Justice, Division d'Amirauté (en matière de prises). Traduction Fauchille et Basdevant, t. II, p. 263, *Jurisprudence anglaise*.

conséquence que l'article 1 de l'Ordre, malgré la généralité de ses termes (« en aucune façon, dit Sir Samuel Evans, l'article 1 ne tient compte de l'origine ou de la propriété ») ne s'applique jamais à la marchandise ennemie ! Le texte de l'Ordre en Conseil laisse ici quelque peu à désirer au point de vue de la clarté.

D'autre part, si nous considérons le cas d'une marchandise neutre transportée de port ennemi à port ennemi (cas des articles 1 et 2 de l'Ordre en Conseil), quelle sera la solution à appliquer ? Il semble que ce soit celle de l'article 2 (marchandises détenues ou vendues, sauf demande en mainlevée de la Couronne). Mais le texte n'en dit rien. Et pourquoi cette marchandise ne serait-elle pas restituée à son propriétaire neutre, ou autorisée à être dirigée sur un port anglais, allié ou neutre (solution de l'article 1) ?

Examinons quelle est ici la solution apportée par le Décret français. La marchandise neutre de provenance ou à destination ennemie est toujours laissée à la disposition de son propriétaire ; mais en cas de provenance ennemie c'est pour qu'il la renvoie à son port de départ ; en cas de destination ennemie, c'est, soit pour qu'il effectue ce même renvoi, soit pour qu'il la dirige sur un port français, allié ou neutre qui sera autorisé. Si donc il y a à la fois provenance et destination ennemie, il paraît logique d'appliquer la solution du renvoi au port de départ, solution commune aux deux cas de provenance et destination ennemies.

Il nous semble donc que, les deux textes étant parallèles et rédigés dans un esprit commun¹, la solution de l'article 2 anglais, qui est aussi dans ce cas celle du Décret français, doit l'emporter sur celle de l'article 1. Ajoutons qu'en fait ce cas ne semble pas s'être jamais présenté devant la juridiction anglaise. Il reste donc purement théorique.

Tel nous apparaît le sens des textes de représailles de 1915. On voit combien ils distinguent méticuleusement, non seulement le navire des marchandises, mais encore les marchandises entre elles, suivant leur qualité, leur origine ou leur destination.

1. Voir le Mémoire franco-anglais du 1^{er} mars 1915.

b. *Textes de représailles postérieurs à 1915.* — La Grande-Bretagne compléta d'abord son texte de 1915 en en étendant l'application à l'Autriche-Hongrie et à tous les autres Etats ennemis par l'Ordre en Conseil du 10 janvier 1917¹; puis elle l'aggrava par l'Ordre en Conseil du 16 février 1917, édicté pour répondre à la Déclaration allemande de guerre sous-marine sans restriction du 1^{er} février 1917. Cet Ordre, ne se contentant plus de l'arrêt et du séquestre, prévoit la confiscation des marchandises d'origine ou destination ennemie (art. 3) et même la confiscation du navire qui les transporte (art. 1 et 2). Ici, marchandise et navire suivent donc le même sort.

Mais la France ne suivit pas son alliée dans cette voie et s'en tint au décret du 13 mars 1915. Quant aux autres Puissances alliées, le Portugal excepté², elles n'édicterent aucune disposition semblable aux textes franco-anglais de 1915. L'Italie en particulier, put se servir vis-à-vis de l'Autriche-Hongrie, de la notion classique de blocus effectif. On trouve cependant, dans un décret de la Lieutenance, une disposition analogue à celle de l'article 6 de l'Ordre en Conseil anglais de 1915³. Le texte italien est toutefois moins sévère que le texte anglais qui ne limite pas la possibilité de saisie au seul voyage de retour.

Enfin la jurisprudence britannique appliqua les « Orders » strictement, comme le doivent être des textes qui dérogent au droit commun : « Moreover, dit le jugement rendu le 16 mars 1916 par la Cour des prises d'Egypte au sujet du bâtiment *Constantinos*, reprisals, although perfectly legitimate as a form of punishment for breaches of international law must always be treated as exceptional methods of warfare and Orders for their enforcement must be cons-

1. L'Ordre en Conseil de 1915 fut d'abord étendu à l'Est africain allemand à partir du 10 novembre 1915. Verzijl, p. 590.

2. Textes de représailles du Portugal : décret n° 2350 du 20 avril 1916, complété par décret n° 2567 du 14 août 1916, art. 6.

3. Article 2 du décret n° 840 de la Lieutenance, en date du 3 juin 1915, (*Gazette ufficiale*, 15 juin 1915, n° 150) cité et traduit par Fauchille, p. X : « Un navire neutre qui, d'après les papiers de bord, a une destination neutre, et qui, malgré la destination déclarée dans les papiers de bords, se dirige vers un port ennemi, sera soumis à capture et à confiscation s'il est rencontré avant la fin du voyage de retour » (*Jurisprudence italienne*).

TRAITEMENT APPLIQUÉ AUX NAVIRES ET MARCHANDISES

PAR L'ORDRE EN CONSEIL ANGLAIS DU 11 MARS 1915 ET PAR LE DÉCRET FRANÇAIS DU 13 MARS 1915
Pris tous deux en application du Mémorandum du 1^{er} mars 1915

(TEXTES DE REPRESENTATIONS)

I. — **MARCHANDISE ENNEMIE** (*sur navire ennemi*) : (Pour mémoire) Confiscation du navire et des marchandises.

II. — **MARCHANDISE ENNEMIE** (*sur navire neutre*) : Navire dérouté, marchandise arrêtée; navire libre ensuite.

Sort des Marchandises : (Marchandise ennemie = marchandise de propriétaire ennemi).

- | | | | |
|----------------------------|---------------------------|---|---|
| A) <i>Système français</i> | B) <i>Système anglais</i> | } | 1) Navire venant d'un port <i>ennemi</i> (article II) et allant à un port <i>ennemi</i> (art. I) : la solution de l'art. II s'applique (bien que le texte soit muet) : marchandises <i>détenues ou vendues</i> . |
| | | | 2) Navire venant d'un port <i>ennemi</i> (art. II) et allant vers un port <i>autre qu'ennemi</i> (art. III) : l'art. II s'applique en vertu du dernier § de l'art. III ; marchandises <i>détenues ou vendues</i> . |
| | | | 3) Navire venant d'un port <i>autre qu'ennemi</i> (art. IV) et allant à un port <i>ennemi</i> (art. I) : l'art. IV s'applique, parce que concerne la marchandise ennemie ; marchandises <i>détenues ou vendues</i> . |
| | | | 4) Navire venant d'un port <i>autre qu'ennemi</i> (art. IV) et allant à un port <i>autre qu'ennemi</i> (art. III) : l'art. IV s'applique, en vertu du dernier § de l'art. III ; marchandises <i>détenues ou vendues</i> . |

III. — **MARCHANDISE NEUTRE** (*sur navire ennemi ou neutre*) : (Navire ennemi capturé. Navire neutre dérouté).

Sort des Marchandises : libres sauf dans deux cas :

- A) *Système français* : Marchandises arrêtées dans deux cas : (Navire neutre libre après déroutement ; parle seulement du navire

- Délai expiré, *réquisition*, ou *vente* pour le compte de l'Etat (art. 3).
- b) Marchandises à destination ennemie : c'est-à-dire *expédiées, directement* ou par *transit*, sur le pays ennemi ou sur un pays voisin de celui-ci quand les documents ne fournissent pas la preuve « d'une destination finale et sincère en pays neutre » : (art. 3).
- Traitement : à disposition du *propriétaire* neutre pour être soit *renvoyées* au port de départ, soit *dirigées* sur un port français, allié ou neutre autorisé. Délai passé : *réquisition*, ou *vente* pour le compte du propriétaire (art. 4, § 4).

B) *Système anglais* : Marchandises arrêtées dans 4 cas : (qui se réduisent aux deux français : origine et destination ennemies).

Réquisition des marchandises toujours possible. Navires venant d'un :

- a) Port *ennemi* (art. 11) et allant à un port *ennemi* (art. 1). Solution de l'art. 11 s'applique : Marchandise d'origine ou de destination ennemie : *détenue ou vendue*.
- b) Port *ennemi* (art. 11) et allant à un port *autre qu'ennemi* (art. 111) : solution art. 11 s'applique : (dernier § art. 111) ; Marchandise d'origine ou de destination ennemie : *détenue ou vendue*. Mais la Couronne *peut libérer la marchandise neutre chargée en port ennemi*.
- c) Port *autre qu'ennemi* (art. 11) et allant à un port *ennemi* (art. 1) : les 2 articles s'appliquent : Marchandise d'origine ennemie : *détenue ou vendue*, de destination ennemie : *restituée*.
- d) Port *autre qu'ennemi* (art. 11) et allant à un port *autre qu'ennemi* (art. 111) : les deux articles s'appliquent : Marchandise d'origine ennemie : *détenue ou vendue*, de destination ennemie : *restituée*.

En somme, la *marchandise neutre d'origine ou destination ennemie est toujours détenue ou vendue* sauf :

Marchandise de destination ennemie, *restituée* en c) et d).

Marchandise d'origine ennemie : *peut être restituée* en b et d).

REMARQUE. — Ces deux textes de représailles ne laissent subsister du droit antérieur à 1914, que deux règles (et la seconde partiellement seulement) :

I. — *Marchandise ennemie sur navire ennemi* : sont *confisqués* tous deux.

II. — *Marchandise neutre sur navire ennemi* (ou neutre) : est *insaisissable* ; mais avec une énorme exception : cette marchandise peut toujours être *arrêtée*.

trued somewhat strictly »¹. De plus, elle considéra les « Orders » comme ne pouvant pas constituer un précédent engageant l'avenir. Le contenu de ces Orders est « en dehors et au delà » du droit international du blocus² : ils ne sont donc justifiés que par l'idée de représailles. Et les représailles elles-mêmes ne le sont que par les procédés irréguliers employés par l'ennemi : « It may be — let us pray that it may be so — that an order of this severity may never be needed and there fore may never be justified again, for the right of retaliation is one to be sparingly exercised and to be strictly reviewed » déclare le « Judicial committee of the privy council » dans la décision d'appel rendue dans la célèbre affaire *Leonora*³. D'où M. Verzijl conclut que la juridiction britannique d'appel a voulu par là « prévenir les autres puissances maritimes qu'elles ne pourront jamais invoquer ce précédent pour justifier les représailles semblables qu'elles seraient enclines, dans leurs guerres futures, à édicter contre leurs ennemis au détriment de la Grande-Bretagne », car les principes formulés par l'Ordre en Conseil de 1915 « ne seront jamais reconnus par la Grande-Bretagne neutre »⁴. Mais il n'en reste pas moins que, du point de vue très particulier où nous nous sommes placé (distinction entre navire et marchandises) l'Ordre en Conseil de 1915, qui représente une partie importante de la pratique de la guerre mondiale, a accentué cette distinction. Sous la pression des événements et des circonstances de la guerre, la pratique alliée s'est orientée, non pas dans le sens de la confusion des traitements infligés à la marchandise et au navire, mais bien dans celui d'une séparation toujours plus minutieuse entre ces deux catégories de propriétés. Il y a là un fait dont il est nécessaire de tenir compte. Seule la pratique anglaise a, en 1917, poussé plus loin dans la voie des représailles et confisqué à la fois navire et cargaison neutre. Mais, même dans ce cas, la distinction entre navire et marchandises subsiste en ce sens que, le navire étant

1. Cité par Verzijl, § 331.

2. *Leonora*, première instance, Fauchille, p. 482.

3. *Leonora*, 31 juillet 1919.

4. Verzijl, § 329, p. 605.

saisi, on fait une discrimination entre les marchandises qu'il transporte ; et celles qui n'ont ni la qualité, ni la provenance, ni la destination ennemie, demeurent libres : elles ne suivent donc pas le sort du navire.

3. *Contrebande de guerre.* — La théorie de la contrebande de guerre repose évidemment tout entière sur la distinction entre le navire et sa cargaison. Aussi n'aurons-nous pas besoin de nous y étendre longuement.

D'une façon générale, la cargaison de contrebande trouvée à bord d'un navire neutre, national ou allié, est confisquée ¹, ainsi que les marchandises innocentes qui appartiennent au même propriétaire que les objets de contrebande ², alors que le navire est seulement saisi ³.

La faculté de confiscation est, en effet, non pas une pénalité, mais « une mesure licite de défense de la part des belligérants, contre un transport non illicite en lui-même, mais qui leur est nuisible » ⁴. Cependant, le navire porteur de contrebande est confisqué si cette contrebande forme, soit en volume, soit en poids, soit en frêt, plus de la moitié de la cargaison ⁵.

Tels étaient les principes en vigueur en 1914 en matière de répression de la contrebande. Ils ont été appliqués presque sans discussion par les belligérants au cours de la guerre.

a. *Confiscation des objets de contrebande.* — La règle de confiscation a été « reçue sans aucune exception » ⁶, sauf entre les Etats-Unis et l'Allemagne pour lesquels une question de préemption des objets de contrebande était posée par l'article 13 du traité prusso-américain du 11 juillet 1799.

b. *Doctrine de l'infection.* — Cette doctrine a été constamment appliquée. Elle a donné lieu à objections, repoussées par la Cour dans l'affaire du *Kronprinzessin Margareta* ⁷.

1. Article 39 de la Déclaration de Londres.

2. Article 40 de la Déclaration de Londres.

3. Article 37 de la Déclaration de Londres.

4. Verzijl, § 406.

5. Article 40 de la Déclaration de Londres.

6. Verzijl, § 503.

7. Verzijl, § 507.

c. *Sort du navire porteur de contrebande.* — La règle de l'article 40 de la Déclaration de Londres « a été adoptée par les belligérants dès le commencement de la guerre et elle a été maintenue expressément même par les trois d'entre eux qui, plus tard, ont dénoncé formellement l'applicabilité de la Déclaration de Londres »¹. Toutefois, la jurisprudence anglaise a maintenu, à côté de cette règle, les règles britanniques anciennes qui prévoient d'autres causes de confiscation du navire (intentions de l'armateur et des chargeurs, en particulier)². D'où il résulte que le nombre des cas dans lesquels le navire suit le sort de la contrebande est augmenté.

Il faut donc, en matière de transport de contrebande, distinguer, quant au traitement à leur appliquer, entre trois catégories de propriétés : 1^o le navire ; 2^o la contrebande et les marchandises innocentes « infectées » par elle ; 3^o la cargaison innocente et non infectée.

La confiscation s'applique toujours à la seconde de ces catégories ; la restitution toujours à la troisième. Quant au navire, il suit tantôt le sort de l'une, tantôt celui de l'autre. Dans tous les cas, par conséquent, il y a une partie de la cargaison qui ne suit pas le sort du navire.

En matière de contrebande de guerre, la distinction entre le navire et sa cargaison est donc essentielle et n'a cessé d'être appliquée pendant la grande guerre par tous les belligérants.

B. *Du côté des Puissances centrales.* — Notre source est ici aussi l'ouvrage de M. Verzijl.

a. On trouve dans les jurisprudences allemande et austro-hongroise des *applications de l'article 2 de la Déclaration de Paris* :

1. Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie même lorsque celle-ci consiste en bateaux remorqués. Exemple : *Zuiderzee und Gouwzee* (27 avril 1917)³.

2. Cependant, si le navire transportant des marchandises ennemies innocentes, a été légitimement coulé, l'article 2

1. Verzijl, § 508.

2. Verzijl, § 510 et suiv.

3. Verzijl, § 313, p. 577.

n'établit pas, pour le propriétaire de ces marchandises, de titre pour l'obtention de dommages-intérêts. Exemple : *Mineral* n° 2 (26 avril 1917) ¹.

3. Si le navire neutre a été laissé libre après que le navire de guerre s'est fait livrer les marchandises ennemies innocentes et les a détruites, il y a lieu à dommages-intérêts pour cette destruction de marchandises. Exemple : *Villareal* en appel (25 septembre 1919) ².

4. Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie même si celle-ci est propriété de l'Etat ennemi. Exemple *Kephallonia* (2 avril 1917) devant la Cour des prises austro-hongroise ³.

Par conséquent, dans tous ces cas, navire et marchandise eussent dû suivre le même sort. Il n'en a cependant point été ainsi dans le premier, les bateaux remorqués ayant été saisis (mais au titre de contrebande de guerre); dans le troisième, le fait d'avoir accordé des dommages-intérêts indique, de la part de la Cour, l'opinion que la marchandise eût dû, comme le navire, être laissée libre.

b. Les Puissances centrales ont, comme les Puissances alliées, respecté l'article 3 de la Déclaration de Paris, avec certaines restrictions d'interprétation ⁴. Elles ont donc laissé libre la marchandise neutre à bord du navire ennemi, appliquant par là au navire un traitement différent de celui infligé à une partie de la cargaison.

c. En matière de *contrebande de guerre*, tout ce qui a été dit plus haut au sujet des alliés s'applique également aux Puissances centrales. Une différence cependant doit être signalée : pour la décision allemande *Berkelstrom*, le transport de contrebande constitue une violation de la neutralité ⁵. Mais, sur tous les autres points, la pratique allemande s'inspire des mêmes principes que les pratiques alliées : elle applique donc constamment un traitement différent au navire et à sa cargaison.

1. Verzijl, § 318, p. 583.

2. Verzijl, § 318, p. 584 et § 623, p. 1077.

3. Verzijl, § 321, p. 585.

4. Verzijl, § 402, 404, 405.

5. Verzijl, § 406.

d. Mais les textes les plus importants, ceux qui ont donné lieu aux plus fréquentes applications, sont les deux déclarations de guerre sous-marine des 4 février 1915 et 31 janvier 1917, auxquelles il faut joindre le mémorandum allemand du 8 février 1916 et la circulaire austro-hongroise du 10 février 1916, qui assimilent les navires marchands armés à des navires de guerre¹.

Il résulte de ces textes deux cas absolument nouveaux de destruction de navires :

1. Destruction de tout navire se trouvant dans une zone interdite (*Kriegsgebiet* en 1915, *Sperrgebiet* en 1917).

2. Destruction de tout navire de commerce armé.

Il faut bien remarquer qu'il ne s'agit pas ici de destructions *après* capture, mais de destructions *sans* capture, sans visite, sans semonce même. Il ne s'agit donc pas de destructions de prises, mais bien d'opérations qui sont complètement en dehors du droit des prises, comme le souligne M. Verzijl². Ces textes ne sauraient donc faire partie du droit des prises, puisqu'ils se placent, par hypothèse, en dehors de ce droit, ainsi que l'ont reconnu et les gouvernements des Empires centraux qui les ont qualifiés de textes de « représailles », et la jurisprudence des prises de ces mêmes Empires, qui s'est déclarée incompétente pour connaître des destructions opérées en vertu de ces textes³.

Cependant leurs applications constituent une partie très importante de la pratique austro-allemande pendant la guerre de 1914-1918. Force nous est donc d'en tenir compte, d'autant plus que tout le système de M. Martini est basé sur cette pratique. Dans son projet, en effet, la « prise » proprement dite devient une opération exceptionnelle, comme elle l'a été, pendant la guerre, pour bien des sous-marins allemands. Dans ces cas de destruction, il est bien évident que la cargaison tout entière suit le sort du navire.

Mais la pratique austro-allemande est la seule qui offre

1. *R. G. D. I. P.*, XXIV (1917), *Documents*, p. 66 et suiv.

2. § 727 et 747 : Ces destructions « dépassent les bornes du droit des prises proprement dit et ont un caractère purement militaire ». Voir aussi § 752.

3. Ex. : *Eemland und Gaasterland* (1^{er} novembre 1917), Fauchille, p. 296 ; et *Geertruida*, Fauchille, p. 228.

des exemples de ce genre de destruction. On ne peut donc dire qu'elle réunisse les conditions de généralité nécessaires pour son admission parmi les règles du droit international. On le peut d'autant moins que toutes les Puissances alliées et toutes les Puissances neutres se sont énergiquement élevées contre cette manière d'agir.

La distinction établie entre le navire et la cargaison a conduit aux différentes règles de principe que nous avons étudiées. Mais l'application de ces principes (Déclaration de Paris, décrets de représailles, etc.) requiert la solution d'un autre problème, très délicat : celui de la détermination du caractère, hostile ou non, de la marchandise¹. Il est bien évident que la suppression de la distinction proposée par M. Martini ferait aussi disparaître ce problème. On voit donc que la simplification apportée par le projet Martini aux règles de la guerre au commerce est considérable.

Mais l'étude, que nous venons d'esquisser, de la distinction entre navires et cargaisons pendant la guerre de 1914-1918, fait apparaître que cette distinction a été constamment appliquée par les alliés et nombre de fois par les Puissances centrales. Elle est donc bien loin d'être inutile ou désuète. Elle oblige, il est vrai, les Cours de prises à résoudre des problèmes extrêmement complexes, mais cette complexité provient surtout des exigences du commerce moderne et de l'enchevêtrement des intérêts qu'il met en jeu.

La distinction entre le navire et sa cargaison est le premier terme de tout raisonnement tendant à débrouiller autant qu'il est possible cet écheveau d'intérêts. Par là elle reste aussi la base, aujourd'hui comme au temps d'Ortolan, de tout essai d'adaptation du droit des prises aux conditions modernes du commerce maritime international. Elle constitue une formule autrement souple que celle qui lie indissolublement la cargaison au navire. Elle est plus équitable et plus perfectionnée. Enfin elle a pour elle non seulement d'être séculaire, mais encore d'avoir prouvé, pendant la dernière guerre, qu'elle demeurerait applicable, et seule

1. Pour les solutions apportées à ce problème, voir de Boeck, p. 158 et suiv. et principalement p. 165 et suiv. et 203 et suiv.

applicable, dans une multitude d'hypothèses. La supprimer purement et simplement équivaldrait certainement à un recul du droit des gens. Les relations internationales sont, de leur nature, complexes, dans la guerre comme dans la paix. Prétendre leur appliquer des formules trop simples, comme celles de M. Martini, c'est souvent y introduire l'anarchie.

En résumé, les inconvénients capitaux de la solution de M. Martini nous paraissent être ici :

1. Son inadaptation aux conditions du commerce maritime international. Evidemment, les normes du droit de la guerre maritime ne sont et ne peuvent jamais être adaptées qu'approximativement à la réalité. Mais encore faut-il que cette approximation ne soit pas trop grossière. Et peut-on considérer aujourd'hui comme une approximation suffisante le fait de confondre en un sort commun le navire et la marchandise, alors que le plus petit cargo peut transporter des marchandises aussi variées par leur nature que par leur origine, par leur destination ou par la nationalité ou le domicile de leurs propriétaires ? Un grand nombre de ces marchandises peuvent être parfaitement innocentes, quel que soit le pavillon du cargo qui les transporte.

2. Le fait qu'il repose sur l'axiome suivant : en temps de guerre la marchandise neutre ne doit plus voyager à bord de navires marchands belligérants. Condition qui engendrerait un déplacement considérable et immédiat du fret mondial vers les marines marchandes neutres au détriment des marines belligérantes. En particulier, l'Angleterre, dont l'immense tonnage transporte en temps de paix des marchandises pour le compte de tous les pays du globe verrait, à peine entrée en guerre, disparaître brusquement toute sa clientèle neutre. Aussi est-il douteux qu'elle accepte jamais un système de règles internationales qui, avant toutes autres conséquences, créerait pour elle un tel handicap et lui infligerait automatiquement une telle perte. Or une règle qui a contre elle les plus grandes Puissances maritimes risque fort, ainsi que le font remarquer certains auteurs anglais¹, de n'être jamais une règle de droit international maritime.

1. Westlake, en particulier, nuance parfaitement bien sa pensée à ce sujet, *op. cit.*, p. 89.

Le seul avantage de ce projet est, avons-nous dit, sa simplicité, qui est indéniable si on le compare aux solutions actuelles.

Mais, tout d'abord, cette simplicité n'est pas une nouveauté dans l'histoire de ce problème du droit de la guerre maritime. Ainsi que nous l'avons vu et que le fait remarquer le passage d'Ortolan que nous avons déjà cité ¹, la solution française antérieure à 1856 « faisant tout dépendre du caractère national du navire » et consacrant « le principe que le sort de la cargaison est lié au sort du pavillon » offrait une simplicité identique.

Ensuite, des deux avantages que reconnaissait aux neutres la Déclaration de Paris — droit de charger librement leurs navires de marchandises ennemies et droit de mettre leurs propres marchandises à bord de bâtiments ennemis — M. Martini maintient le premier mais refuse le second. Il retombe donc au niveau de la solution française de 1778, mais avec une aggravation considérable : la sanction de ses règles, en effet, est la destruction sans semonce ni visite et non plus seulement la « prise ». La différence se concrétise en pertes de vies humaines : on ne saurait la négliger.

Ainsi, la solution proposée par M. Martini constitue un recul du droit des neutres, non pas seulement par rapport aux règles de la Déclaration de Paris, — ces règles après la proclamation desquelles « les neutres ne peuvent raisonnablement demander rien de plus » ², — mais encore par rapport à la solution française, imparfaite et incomplète du point de vue des neutres, de juillet 1778.

L'auteur d'un tel projet nous semble donc, en dépit de certaines apparences, peu fondé à soutenir, comme il le fait, que son système est éminemment favorable aux neutres ³.

1. Ortolan, t. II, p. 172.

2. Ortolan, t. II, p. 174.

3. Et, d'un autre point de vue, il accorde aux « neutres légitimes » des avantages qui peuvent paraître excessifs. Sous l'empire des règles actuelles, les neutres réalisent, en temps de guerre, des bénéfices considérables qui augmentent en proportion des risques qu'ils courent (Voir Dumas, t. II, p. 133 et suiv.). Le projet de M. Martini leur apporte en même temps la sécurité et les bénéfices : malgré la condition qu'il y met (ne pas charger leurs marchandises sur des navires ennemis) c'est peut-être beaucoup à la fois.

CHAPITRE II

DU COMMERCE LÉGITIME DES NEUTRES ET DE LA SUPPRESSION DES JURIDICTIONS DE PRISES

Section I

Système du commerce légitime des neutres

L'idée de volume normal de commerce entre un Etat neutre et un Etat belligérant, sur laquelle M. Martini échauffe cette partie de son système, n'est pas nouvelle dans l'histoire du droit de la guerre maritime. Dire, en effet, qu'il y a volume anormal de commerce, c'est dire qu'il y a *commerce nouveau*. Or cette dernière idée est bien connue. C'est en effet celle même que la Grande-Bretagne plaça à la base de sa fameuse règle de 1756, dite règle du commerce nouveau, dont Renault expose ainsi l'économie : « Un navire neutre en temps de guerre se livre à une navigation réservée aux seuls nationaux du belligérant. Ce navire est-il sujet à confiscation de la part de l'adversaire ? Pendant la guerre de Sept ans la France autorisa des vaisseaux hollandais à faire ce commerce (l'intercourse coloniale française) moyennant des passeports spéciaux. Les vaisseaux furent capturés par l'Angleterre comme ayant perdu leur caractère de vaisseaux neutres en faisant un commerce réservé à la marine ennemie. *Le juge anglais déclara que le neutre peut continuer de faire pacifiquement un commerce ancien, mais ne peut se livrer à un commerce nouveau prêtant assistance à un belligé-*

*rant. Ce fut la règle dite de 1756 ou du commerce nouveau »*¹.

Il y a cependant une double différence entre l'idée de M. Martini et la règle anglaise. La règle de 1756, en effet, était purement qualitative : il s'agissait d'un certain genre de commerce. Dans le système de M. Martini, au contraire, l'idée est devenue quantitative : il s'agit du gonflement soudain des échanges d'un neutre avec un belligérant au début d'une guerre².

D'autre part, la notion de commerce nouveau, qui, dans la règle anglaise, garde un caractère exceptionnel, devient, chez l'auteur allemand, très générale. On peut donc déjà se demander *a priori* jusqu'à quel point une telle généralisation — généralisation qui se fait aux dépens des neutres — est légitime.

Mais il y a des objections plus précises et plus graves.

Le système étant supposé en vigueur, il suffira à un Etat qui veut faire la guerre d'enfler, pendant les deux ou trois années qui précéderont celle-ci, le volume de ses importations de certains pays en matières premières et en articles alimentaires transitant sous les pavillons de ces pays, pour pouvoir, ces pays demeurant neutres, continuer à se ravitailler durant toute la guerre. Cet Etat ne fera, en effet, que maintenir ainsi le volume « normal » de son commerce transitant par navires neutres. Le système, ainsi utilisé, constitue donc une véritable prime à la mauvaise foi et à la préméditation de l'agression.

Il a en outre pour conséquence que l'Etat belligérant en question n'aurait plus guère besoin de faire naviguer sous son pavillon. Les divers pavillons neutres qui continueraient à lui assurer son volume « normal » de commerce pourvoiraient à peu près seuls à son ravitaillement. Aucun blocus ne serait efficace vis-à-vis de lui, à moins qu'il ne s'attaque aux « neutres légitimes » qui sont, par hypothèse, protégés par la réglementation de M. Martini³. La guerre au

1. Renault, *Cours*, 1910, p. 2, 4.

2. Gonflement dont la guerre de 1914 offre de nombreux exemples. Voir par exemple, Dumas, p. 177 et Guichard, p. 48.

3. Le blocus tel que le conçoit M. Martini s'applique cependant bien aussi aux « neutres légitimes ». Mais ce blocus, limité à une *zone étroite* ne barrant pas l'accès à une côte neutre et requérant dans cette zone la présence continue

commerce est ainsi à peu près supprimée, la maîtrise de la mer n'est plus qu'un mot, la puissance navale perd sa plus importante raison d'être¹. Mais point n'est besoin alors de maintenir la réglementation compliquée de M. Martini : il suffit de décréter que la guerre au commerce est désormais supprimée. Le système de notre auteur se détruit donc lui-même.

Enfin il présente encore un autre aspect, qui le ferait, à défaut de cet inconvénient majeur, rejeter à lui seul par les Puissances maritimes, et tout particulièrement par la Grande-Bretagne. C'est que l'idée de volume de commerce telle qu'elle est appliquée par M. Martini, constituerait en effet pour cette dernière Puissance un véritable danger, en cas de guerre. Car le trafic neutre légitime ne suffirait pas, à lui seul, à la ravitailler en période de guerre, puisqu'en temps de paix une proportion très forte des importations anglaises se fait sous pavillon anglais. Mise en présence d'un ennemi continental ayant une flotte marchande faible, mais dont les importations par mer se font normalement sous pavillon neutre, la Grande-Bretagne serait donc fortement handicapée puisque, ne pouvant atteindre le ravitaillement de son adversaire, elle verrait, en outre, le sien gravement compromis. Autant dire que toute sa puissance navale serait vouée à une défense passive de son pavillon marchand et ne pourrait rien tenter contre celui de l'adversaire.

Ici transparaît dans le système de M. Martini, l'idée maîtresse qui a guidé son auteur : établir un droit de la

de navires bloqueurs, (ces navires ne pouvant jamais être des sous-marins ou avions seuls) par suite d'une interprétation très étroite de la règle d'effectivité, n'est pas pratiquement possible à tenir. Il équivaut à peu près, en effet, à l'ancien « blocus rapproché ». Car pour être efficace et ne pas barrer l'accès à une côte neutre, il faut forcément que la zone étroite soit proche de la côte ennemie. Il suffit de regarder une carte de la mer du Nord, par exemple, pour s'en convaincre. Or l'expérience de la guerre mondiale montre que cette forme de blocus n'est plus compatible avec les armements navals et aériens modernes. D'où il résulte que le belligérant ne dispose pas, en la forme de blocus préconisé par M. Martini, d'une arme efficace contre les « neutres légitimes » qui ravitaillent son adversaire.

1. Comme le dit pittoresquement l'Amiral Mahan, le pouvoir maritime privé du droit de capture c'est comme Samson privé deses cheveux (Cité par M. de Lapradelle, *Cours*, p. 413).

guerre maritime qui annule les effets de la puissance navale et évite ainsi à un pays comme l'Allemagne toutes les conséquences d'un blocus, tout en lui permettant d'en exercer un — et très rigoureux — contre toute nation maritime, quelle que soit la puissance navale dont dispose celle-ci.

Mais ce sera, aux yeux des autres Puissances maritimes, un titre évidemment insuffisant, pour un ensemble de règles du droit des gens, que d'être favorable aux seuls intérêts allemands. Aussi doutons-nous fort qu'un tel ensemble soit jamais admis par ces Puissances.

Le système dit « du commerce légitime des neutres » est, nous semble-t-il, la partie la plus faible du projet de M. Martini.

Section II

Suppression des juridictions de prises et création du « Conseil des neutres »

Aux yeux de M. Martini, les juridictions de prises sont plus nuisibles qu'utiles. Non seulement, en effet, elles ne disent pas le droit, mais encore elles permettent aux Etats belligérants de justifier leurs pratiques les plus répréhensibles, de se servir d'une disposition du droit des gens pour en tourner une autre, « par exemple, d'étendre comme du caoutchouc le droit de la contrebande dans le but de tourner les dispositions obligatoires du droit de blocus »¹.

Aussi doit-il se féliciter que la logique de son projet l'amène à supprimer ces juridictions. Là où il n'y a plus de captures, plus de « prises », il ne saurait en effet être question de juger celles-ci.

Cependant, d'une part, les prises ne sont pas entièrement supprimées dans le système de M. Martini. Il pourra encore arriver qu'un navire soit capturé et amené au port : le confisquera-t-on alors arbitrairement, sans jugement ?

1. Martini, p. 31.

Et sa cargaison, qui peut contenir des marchandises neutres parfaitement innocentes, sera-t-elle également confisquée ? Laissera-t-on à l'arbitraire d'une administration le soin de décider de ces choses ?

Et d'autre part, les tribunaux de prises ont-ils, jusqu'ici, mérité une appréciation aussi sévère que le jugement porté sur eux par M. Martini ?

D'abord, ce ne sont pas eux qui ont permis aux belligérants de se servir d'une disposition du droit pour en tourner une autre. Car si ces tribunaux n'eussent pas existé, les-dits belligérants eussent tout aussi bien, et peut-être davantage encore, employé ce procédé : rien ne les en eut empêchés.

Enuite, même en se bornant à l'examen de la seule guerre de 1914, — les guerres précédentes ayant présenté des conditions plus favorables que celle-ci au bon fonctionnement des tribunaux de prises — on constate que, dans l'ensemble, ces juridictions se sont révélées capables de remplir la tâche que l'on pouvait raisonnablement leur assigner.

Quelle est donc cette tâche ? Elle nous semble consister à empêcher, tout au moins à limiter l'arbitraire dans les rapports entre les Etats maritimes et les individus ou collectivités privées qui participent au trafic maritime mondial. Il faut se rappeler, en effet, que la guerre, si elle est d'abord et surtout une relation d'Etat à Etat, n'est pas que cela, contrairement à ce que pensait Rousseau. Elle est aussi — et tout particulièrement la guerre maritime — une relation d'Etat à individus¹. De là découle l'objet du droit de la guerre maritime et en particulier du droit des prises : assurer aux individus, autant qu'aux Etats neutres, un minimum de garanties contre l'arbitraire de l'Etat belligérant. Ces garanties, l'individu les trouve :

1. Dans les règles du droit international que doit appliquer l'Etat dès qu'il entend porter atteinte à la propriété privée.

2. Dans l'existence de tribunaux spécialement chargés d'appliquer ces règles et qui décident dans les formes judiciaires.

1. Voir plus loin la justification et le développement de cette idée, p. 164 et suiv.

Abstraction faite de toutes théories sur ce que doivent être ces règles et sur la manière dont ces tribunaux les doivent appliquer, on peut donc se demander si les juridictions de prises remplissent effectivement la tâche qui leur est ainsi assignée. Limitent-elles réellement l'arbitraire des Etats, en protégeant les individus ?

A la question ainsi posée, les quelques chiffres ci-dessous rassemblés, permettent, semble-t-il, de donner une réponse.

Nous avons examiné, en effet, un assez grand nombre de décisions de prises rendues, pendant la grande guerre, par les tribunaux de quatre importants pays belligérants : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne. Ces pays sont ceux qui ont à leur actif, le plus grand nombre de décisions de prises¹. Notre examen a porté uniquement sur les résultats qu'ont produit ces décisions quant au sort final qu'elles ont assigné aux marchandises et aux navires. Il a abouti aux statistiques suivantes² :

I. Juridictions de prises françaises.

Nombre de décisions examinées :

Conseil des prises	227
Décrets d'appel	77
Total	304

Remarque préliminaire. — Le nombre de 227 décisions rendues par le Conseil des prises diffère de celui que l'on trouve dans le *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*. Il résulte en effet du texte même de la dernière décision de la Cour des prises publiée par ce recueil que le dossier de l'affaire à laquelle se rapporte cette décision (*Romdalsfjord, United States...* etc...) fut enregistré au Secrétariat du Conseil des prises, le 9 décembre 1922, sous le n° 247³.

La différence de 20 entre ce chiffre et le nôtre provient du

1. La Cour Suprême des Etats-Unis n'a rendu qu'une seule décision relative au droit des prises pendant toute la guerre. Voir plus loin, p. 144, note 1.

2. Voir en Annexe, la justification détaillée de ces statistiques pour chacun des 4 pays envisagés.

3. Voir Panhard, *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat*, 1924, 2^e supplément, p. 1081 et suiv.

fait que pour les années 1914 à 1918 inclus, nous avons utilisé, pour notre statistique, le *Recueil* de Fauchille¹. Or, Fauchille, dans certains cas, a bloqué sous un même numéro des décisions très semblables, mais qui, au Secrétariat du Conseil des prises, avaient cependant été enregistrées séparément, sous des numéros différents². Nous n'avons utilisé Panhard, que pour les années 1919 à 1922 inclus, le *Recueil* de Fauchille ne s'étendant pas au delà de 1918.

Les résultats obtenus sont les suivants :

1. *Appels* :

57 décisions rejettent l'appel³ ;

10 décisions admettent l'appel (en tout ou partie)⁴ ;

1 décision surseoit à l'application de la décision attaquée ;

8 décisions donnent acte du désistement des appelants ;

1 décision réforme la décision attaquée, mais dans un sens défavorable à l'appelant⁵.

2. *Décisions définitives* : (1^{res} instances devenues définitives et appels admis).

a) 10 décisions ordonnent la relaxe du navire ;

b) 49 décisions ordonnent la relaxe de tout ou partie de la cargaison ;

c) 124 décisions ordonnent la confiscation du navire ;

d) 148 décisions ordonnent la saisie de tout ou partie de la cargaison.

Ces chiffres demandent, avant d'être interprétés, à être complétés des considérations suivantes :

1. Toute décision relâchant une partie de la cargaison et en confisquant une autre, a été comptée à la fois sous les rubriques b) et d).

2. Pour la rubrique b) par exemple : il y a 45 décisions de première instance relâchant tout ou partie de la cargaison. Une de ces décisions fut annulée en appel. Par contre

1. Fauchille, *Jurisprudence française*.

2. Ex. *Kassed Kerim, Mabrouke, Mabrouke* (1918) forment à eux quatre le seul n° 196 dans Fauchille ; *Nuevo Ampurdanas* et *Begona VI* ont le n° 194 etc. alors que, dans Panhard, la plupart de ces décisions sont numérotées séparément.

3. Deux de ces appels, interjetés contre un décret déjà rendu lui-même en appel, étaient *a priori*, irrecevables.

4. Dont une admet l'appel formé par l'Etat français.

5. *Karimata*.

5 appels sur saisie de tout ou partie de la cargaison furent admis et aboutirent à la relaxe de tout ou partie de cette cargaison. Il y a donc bien : $45 - 1 + 5 = 49$ décisions définitives entraînant relaxe de tout ou partie de la cargaison.

Les autres rubriques ont été établies selon la même méthode.

Cela étant, il faut encore défalquer, des 124 confiscations de navires, les cas dans lesquels ces navires étaient ennemis, la qualité ennemie du navire entraînant automatiquement, chez tous les belligérants, confiscation de celui-ci et ne devant donc pas entrer en ligne de compte, le rôle de la juridiction des prises se bornant simplement à constater cette qualité ennemie. Ces cas sont au nombre de 75 au moins. (La nationalité du navire n'est pas toujours très clairement indiquée dans les textes : aussi n'avons-nous fait état que des cas certains).

$124 - 75 = 49$ navires neutres (ou alliés, ou nationaux, mais en très petit nombre) confisqués.

Nous partons de ce chiffre pour établir la proportion des navires relâchés aux navires confisqués. Cette proportion est de 10 contre 49, soit $1/5$. Pour 5 navires neutres confisqués il y en a 1 qui est relâché.

D'autre part, la proportion des cargaisons relaxées (en tout ou partie) aux cargaisons saisies (en tout ou partie) et cette fois sans défalcation aucune (une cargaison ennemie pouvant être relâchée) est de 49 contre 148, soit $1/3$.

Enfin la proportion des appels admis (en tout ou partie) aux appels rejetés est de 10 contre 55, — si on néglige deux appels irrecevables parce qu'irréguliers en la forme — soit $1/5,5$.

En résumé, l'activité des juridictions de prises françaises pendant la guerre de 1914, considérée sous l'angle qui, croyons-nous, intéresse le plus les neutres, c'est-à-dire celui de la protection qui est résultée de cette activité pour le commerce neutre, peut se traduire par les trois proportions suivantes :

- 1) Proportion des appels admis aux appels rejetés : $1/5, 5$.
- 2) Proportion des navires relaxés aux navires neutres confisqués : $1/5$.

3) Proportion des cargaisons relaxées aux cargaisons saisies (en tout ou partie), $1/3^1$.

Il faut se souvenir enfin, pour interpréter correctement ces chiffres, que seules sont soumises aux juridictions de prises les affaires que le Ministre de la Marine juge devoir donner lieu à confiscation ou saisie². De très nombreux navires, arrêtés en mer, déroutés et visités au port, ont ensuite été relâchés et munis parfois de sauf-conduits pour la suite de leur voyage, sans qu'un seul objet faisant partie de leur cargaison ait été saisi.

Toutes les observations faites ici sont valables aussi, bien entendu, pour l'examen des décisions anglaises, italiennes et allemandes.

II. Juridictions britanniques.

Nous n'avons pas eu le loisir d'examiner toutes les décisions britanniques. Le *Digest*³ en accuse 512. Tels quels nos chiffres permettent cependant de se faire une idée de l'ordre de grandeur des proportions envisagées.

Nombre de décisions examinées :

Cours des prises	173
Comité judiciaire du Conseil privé	35
Total	208

1. Appel :

23 décisions rejettent l'appel ;

12 décisions admettent l'appel.

2. Décisions définitives (1^{res} instances et appels) :

7 relâchent le navire ;

30 relâchent la cargaison ;

51 confisquent le navire ;

98 confisquent la cargaison ;

1. Voir Annexe, p. 198. L'examen de cette annexe permettra, en outre, de constater combien peu nombreuses sont les décisions de prises françaises qui font application du décret du 13 mars 1915.

2. « Les prises sont faites au nom de l'Etat. L'Etat peut, avant tout jugement, ordonner la restitution d'une prise, soit qu'elle lui paraisse manifestement injuste, soit pour une raison d'ordre politique ». Fauchille, *Traité*, t. II, p. 579.

3. *Digest of cases decided in British prize courts*, par Hubert Hull, Londres, 1927.

10 ordonnent le séquestre du navire ;

4 ordonnent le séquestre de la cargaison.

Proportion des navires relâchés aux navires neutres
(ou nationaux) confisqués : $7/16 = \approx 1/2^1$.

III. Juridictions italiennes.

Commission des prises (juridiction de première instance ;
il n'existe pas de juridiction d'appel).

Nombre de décisions rendues : 190.

14 décisions relaxent le navire ;

31 décisions relaxent tout ou partie de la cargaison ;

93 décisions confisquent le navire ;

19 décisions confisquent tout ou partie de la cargaison ;

13 décisions prononcent le séquestre de tout ou partie de
la cargaison.

Mais la plus grande partie des navires confisqués étaient
des navires ennemis saisis dans les ports italiens à la déclara-
tion de guerre (Nombre de navires ennemis confisqués : 79)
Il n'y eut donc que 14 navires neutres confisqués.

La proportion de navires confisqués aux navires relâchés
est donc $1/1$. Presque tous les navires relaxés le furent
d'ailleurs comme étant italiens ; 4 seulement étaient neutres.

Proportion des cargaisons relâchées (en tout ou partie)
aux cargaisons confisquées (en tout ou partie) : $3/2^2$.

IV. Juridictions allemandes.

Nous n'avons pu consulter les textes des décisions des
Cours de prises allemandes de première instance.

Cour suprême des prises de Berlin (juridiction d'appel) :

Nombre de décisions rendues : 95³.

1. Appels :

a) Appels des réclamants admis :

en totalité 11

en partie 20

Total 31

1. Voir Annexe, p. 206.

2. Voir Annexe, p. 211.

3. Voir Fauchille, *Jurisprudence allemande*.

Soit $1/3$ des appels formés.

b) Appels du Commissaire impérial admis : 4.

c) Appels rejetés : 56 (dont un formé par le Commissaire impérial).

d) Plaintes (Beschwerde) rejetées : 5 ; admises : 0.

La décision qui rejette l'appel du Commissaire impérial admet celui des réclamants : elle est donc comptée à la fois dans les catégories a) et c). Ce qui explique que le total : $31 + 4 + 56 + 5 = 96$, soit supérieur d'une unité au nombre des décisions examinées.

2. Résultats :

a) 16 décisions (dont 8 de 1^{re} instance, confirmées) ont ordonné la relaxe du navire ;

b) 34 décisions (dont 15 de 1^{re} instance, confirmées) ont ordonné la relaxe de tout ou partie de la cargaison ;

c) 41 décisions (dont 38 de 1^{re} instance, confirmées) ont ordonné la confiscation du navire ;

d) 53 décisions (dont 51 de 1^{re} instance, confirmées) ont ordonné la confiscation de tout ou partie de la cargaison.

Dans trois cas la Cour suprême des prises confirma des jugements par lesquels des Cours de première instance se déclaraient incompétentes¹.

Bref : le $1/3$ des appels formés par les réclamants a été admis (en totalité ou en partie) ; la proportion des navires relâchés aux navires neutres confisqués a été de $2/5$ environ ; et dans le $1/3$ des décisions rendues il y a eu relaxe de tout ou partie de la cargaison².

Que conclure de ces chiffres sinon que ces juridictions ont, dans une certaine mesure, mais dans une mesure certaine, accompli la tâche pour laquelle elles ont été créées et que nous avons définie plus haut ? Elles offrent donc réellement certaines garanties aux neutres et aux individus. On ne saurait, par conséquent, parler de la faillite de ces juridictions, ni demander leur suppression. Elles rendent à la communauté internationale des services réels. On peut regretter que ces services soient modestes ; on ne peut nier

1. *Assistent, Udine, etc...* ; *Geertruida* ; *Eemland et Gaasterland*.

2. V. Anenxe, p. 216.

leur existence. L'attitude de M. Martini à leur égard nous semble donc difficilement justifiable.

Les juridictions de prises ont d'ailleurs encore une autre utilité : elles confrontent perpétuellement avec les réalités celles des règles du droit des gens qui sont relatives aux atteintes portées par les Etats belligérants à la propriété privée sur mer. Par là, ces juridictions contribuent donc bien à faire le droit, à l'adapter aux circonstances et espèces nouvelles qui peuvent se présenter. De ce que leur compétence est limitée à certaines catégories de règles on ne peut conclure que ces juridictions sont inutiles. De ce que cette compétence a été limitée davantage encore en 1914-1918 par les Puissances centrales — et par elles seules ¹ —

1. La France au contraire a élargi la compétence de ses juridictions de prises par le Décret du 13 mars 1915, ainsi que le fait remarquer M. Reuter, *Etude de la règle : toute prise doit être jugée*, p. 81 :

« Le bénéfice de la règle que toute prise doit être jugée est étendu à des opérations qui n'impliquent aucune confiscation, qui ne constituent pas des prises maritimes mais des actes de belligérance : séquestre, renvoi au point de départ, envoi à une autre destination », alors que la compétence du Conseil des prises en droit français s'aménage en principe autour de l'idée de confiscation. Il y a donc bien là une compétence nouvelle.

M. Reuter explique cette extension de compétence par le caractère objectif de la juridiction des prises, laquelle, dit-il, « est une défense de la légalité bien plus que des intérêts subjectifs ». Les juridictions de prises « jouent désormais le rôle d'une Commission administrative de révision et de contrôle », ajoute-t-il. Tout ceci est exact : mais de quelle légalité s'agit-il ici ? Evidemment de la légalité interne, celle-ci étant supposée conforme au droit international. Or, la légalité interne, conforme au droit international, n'existe qu'en vue :

a) de la protection des droits individuels ;

b) de faire respecter le plus possible les intérêts des Etats neutres.

S'il est bien vrai qu'aux yeux du tribunal des prises la légalité prime les intérêts subjectifs, il ne faut donc pas oublier cependant que cette légalité est issue, pour une bonne part, de la nécessité de protéger ces intérêts.

Il semble d'ailleurs que M. Reuter, en analysant ainsi le caractère des juridictions de prises, parte uniquement — et la jurisprudence française avec lui — du principe que la guerre est seulement une relation d'Etat à Etat. D'où le rôle effacé où il prétend confiner les intérêts individuels. La théorie anglaise paraît plus logique : la guerre est aussi une relation d'Etat à individu : le tribunal des prises a précisément pour rôle de donner certaines garanties aux individus. Il est vrai qu'en règle générale, les Cours anglaises n'admettent pas qu'un ressortissant ennemi porte partie à l'instance (Voir *Verzijl*, p. 183, §§ 109 et 110, qui cite d'ailleurs des exceptions importantes à cette règle). Mais elles l'admettent d'un ressortissant neutre. Certaines règles de droit international ne sont pas faites, selon le juge anglais, dans l'intérêt de l'individu, mais seulement dans celui de l'Etat neutre : l'individu ne peut les invoquer. Ex. : cas d'un navire capturé en eaux territoriales neutres. Seul l'Etat neutre pourra réclamer (*Achaia*, *Bangor*, voir *Verzijl*, p. 227 et suiv.).

Cette dernière solution est d'ailleurs contestable, mais elle prouve bien

on ne peut conclure non plus à cette inutilité. L'existence de tribunaux de prises se justifie tant que l'on fait des « prises », même en tout petit nombre. Or les règles de M. Martini elles-mêmes n'excluent pas toute possibilité de prises, ainsi que le reconnaît notre auteur.

Quant à la limitation de compétence à laquelle il est fait allusion ci-dessus — les tribunaux de prise allemands se sont déclarés incompétents pour connaître des destructions de navires marchands opérées sans semonce ni visite préalable — est-elle bien reconnue par le droit international ? C'est sans doute ce que croit M. Martini.

Admettons un instant qu'il en soit ainsi. Cette limitation serait évidemment une conséquence du caractère de plus en plus « totalitaire » de la guerre moderne. Les droits essentiels de l'individu — droit à la vie et à la propriété privée — se sont en effet peu à peu amenuisés, en face de l'énorme accroissement des besoins de l'Etat en guerre, et s'amenuiseront peut-être encore davantage. Mais ce n'est pas là une raison pour aider cette fâcheuse évolution en faisant disparaître les dernières et fragiles garanties de ces droits que constituent les juridictions de prises. Si cette évolution doit s'accomplir jusqu'au bout, ces garanties tomberont d'elles-mêmes. Si au contraire elle trouve une limite, — et dans l'hypothèse formellement envisagée par M. Martini, cette limite existe : c'est la puissance des Etats neutres qui la trace — il faut maintenir ces garanties, qui permettront d'exprimer juridiquement l'existence de cette limite.

qu'aux yeux de la jurisprudence anglaise il y a des règles destinées à protéger l'individu et d'autres destinées à faire respecter la souveraineté de l'Etat neutre. Ce dernier peut, en invoquant celles-ci, protéger indirectement un individu, ressortissant ou non de cet Etat ; mais s'il ne le fait pas, cet individu ne peut les invoquer de son propre chef. Par contre, ce même individu peut toujours invoquer les autres règles : c'est donc bien que celles-ci sont faites pour lui ; elles ont bien pour but la protection des intérêts individuels et la juridiction qui applique ces règles également. Il y a d'ailleurs un texte de jurisprudence anglaise qui place sur le même pied devant le Tribunal la Couronne et le plaideur.

On voit donc qu'en fait, l'extension de compétence des juridictions de prises françaises que crée le Décret du 13 mars 1915, se traduit bien, en dernière analyse, par une augmentation des garanties données aux individus, ces garanties s'étendant désormais à certains actes de belligérance.

C'est une évolution toute contraire que marque la jurisprudence allemande lorsqu'elle se déclare incompétente pour connaître de tous actes qui ne se traduisent pas par une « prise » et en particulier des actes de destruction commis en exécution des deux Déclarations de guerre sous-marine.

CHAPITRE III

DE L'ASSIMILATION DU NAVIRE DE COMMERCE BELLIGÉRANT AU NAVIRE DE GUERRE

I. CRITIQUES GÉNÉRALES

La troisième règle de base du projet Martini est une règle de procédure, mais qui soulève un grand nombre de problèmes de principe. Elle consiste en l'assimilation du navire de commerce battant pavillon d'un Etat belligérant au navire de guerre de ce même Etat. Ceci entraîne pour première et immédiate conséquence l'abolition de la règle d'interdiction d'attaque du bâtiment marchand ennemi. C'est bien là, d'ailleurs, le résultat essentiel cherché par M. Martini. Ne voulant pas aborder de front la règle d'interdiction d'attaque-destruction, il part de l'existence du navire marchand armé. Il nie la légitimité de cet armement. Mais il dit s'incliner devant un état de fait qu'il ne croit pas pouvoir modifier, admet l'armement du bâtiment marchand et demande aussitôt, en contre partie, l'assimilation de ce genre de bâtiment au navire de guerre. Puis il ajoute que, dans une guerre future, presque tous les navires marchands belligérants seront armés : dès lors, dans le doute, tous devront être traités comme des navires de guerre.

Cette argumentation nous paraît très critiquable à plusieurs points de vue :

1. L'idée qui se trouve à la base de tout le système de M. Martini et qu'il a à peu près uniquement en vue est

celle de la guerre sous-marine au commerce, sans restrictions, guerre à la légitimité de laquelle s'oppose la règle d'interdiction d'attaque-destruction. De sorte que si notre auteur accuse les projets anglais d'après-guerre, et en particulier celui de l'International law Commission, de n'être qu'un essai de justification *a posteriori* des « agissements de l'Entente pendant la guerre »¹, il est facile de porter contre lui une accusation toute semblable. Tout son système aboutit, en effet, à légitimer le mode de guerre employé par les sous-marins allemands de 1915 à 1918.

2. Partir de l'existence du navire marchand armé pour conclure à l'abolition de l'interdiction d'attaque-destruction, c'est oublier que le bâtiment de commerce armé n'est réapparu², au cours de la guerre de 1914-1918, que comme une conséquence des nombreuses violations de la règle d'interdiction d'attaque qui se produisirent pendant cette guerre. Historiquement et rationnellement le bâtiment marchand armé ne s'explique que par ces violations. Il est peu logique de se baser sur l'effet, — jugé néfaste —, produit par la violation d'une règle pour demander l'abolition de cette règle : c'est plutôt au renforcement de celle-ci que l'on devrait conclure.

3. L'argumentation de M. Martini part de la qualification de « juridiquement impossible » donnée à la notion de navire de commerce armé. C'est bien là, en effet, la thèse soutenue en Allemagne pendant toute la guerre, thèse vers laquelle pencha aussi la Hollande³. Mais aucun des autres pays, belligérants ou neutres, ne l'a jamais admise et presque tous ont, au contraire, fait acte positif de reconnaissance — sous certaines conditions⁴ — de la légitimité de cette notion. Tous ont continué d'admettre le droit de légitime défense du commerçant contre le risque de mort que lui faisait courir l'attaque-destruction par sous-marins, comme ils admettaient jadis ce même droit contre les risques — généralement moindres, étant le plus souvent

1. Martini, p. 9.

2. Au Moyen-Age et aux siècles suivants jusqu'au début du xix^e siècle, le navire marchand était fréquemment armé.

3. Voir plus loin, p. 116.

4. Voir plus loin p. 119.

purement économiques — qu'il courait du fait des corsaires ou des bâtiments de guerre ennemis ¹. Bien mieux, les théoriciens allemands d'avant-guerre étaient les premiers à proclamer l'existence du droit de légitime défense, qu'ils fondaient sur l'idée de nécessité, théorie spécifiquement allemande ².

Il serait donc fort étonnant qu'une conséquence tirée d'une notion aussi universellement admise que celle de légitime défense, conséquence admise elle aussi par un très grand nombre d'Etats et de juristes, avant et après 1914, fût aujourd'hui brusquement reconnue comme « juridique-ment impossible ». Pour notre part nous ne pouvons que juger cette qualification complètement erronée, tout en admettant fort bien que l'armement du navire marchand complique le statut juridique de celui-ci.

4. C'est pourquoi il n'est besoin d'aucune contre-partie à l'existence du bâtiment marchand armé. On doit dire, au contraire, que c'est l'abolition de la règle d'interdiction d'attaque ou sa violation, qui exige, en contre-partie, que l'armement du navire marchand soit reconnu légitime. De l'abolition ou de la violation de la règle découle la nécessité de l'armement du navire de commerce, mais la réciproque n'est pas vraie : de l'armement du bâtiment marchand ne découle pas obligatoirement l'abolition de la règle.

Ceci est rigoureusement exact si l'on considère seulement la règle comme devant être appliquée par le navire de guerre de surface. Mais, et c'est ici qu'apparaît nettement le but de M. Martini, si l'on veut qu'elle soit appliquée aussi par le sous-marin, il y a alors une raison de fait qui vient militer en faveur de cette réciproque : c'est que le bâtiment marchand armé est dangereux au sous-marin, et qu'il devient, dès lors, délicat d'enlever à celui-ci le droit de se servir de son moyen d'action spécifique : l'attaque en plongée, c'est-à-dire l'attaque-destruction. C'est cette raison qui a réelle-

1. Sans parler des pirates, qui sévissaient en paix comme en guerre et contre lesquels tout le monde admettait le droit de légitime défense.

2. Voir, en particulier, von Liszt, *Le droit international*, 9^e édit., trad. française par G. Gidel et L. Alcindor, 1927, p. 201 et 202. Cet auteur ne poussait pas d'ailleurs la théorie de la nécessité au point où atteignaient certains de ses compatriotes.

ment déterminé toute la construction juridique de M. Martini. Il reste à savoir si elle est suffisante pour justifier une généralisation qui étend même aux navires de guerre de surface le droit d'attaque-destruction. Nous ne le croyons pas.

Nous le croyons d'autant moins que, pendant toute la guerre mondiale, les navires de guerre de surface, quelle que fût leur nationalité, ont très généralement respecté l'interdiction d'attaque-destruction¹. C'est un principe essentiel de tout droit de la guerre qu'il n'est permis de faire à l'ennemi que le mal nécessaire pour lui imposer sa volonté. Or l'expérience de 1914-1918, montre que les navires de guerre de surface peuvent toujours, par la seule capture (suivie ou non de destruction) ou par le seul déroutement (suivi ou non de capture) exercer sur l'ennemi la pression cherchée. L'interruption de son ravitaillement est le mal nécessaire qu'il est permis de faire à l'ennemi ; le navire de guerre de surface est capable de lui faire ce mal sans qu'il y ait perte de vies humaines. Qu'on ne l'autorise donc pas à ajouter à ce mal un massacre inutile que rien ne saurait justifier. Quant à dire que la terreur inspirée par cette manière d'agir ralentirait davantage le trafic, c'est énoncer une proposition démentie par les faits de 1914 : la guerre sous-marine allemande si elle a empêché, à son début, certains neutres d'appareiller, n'a pas arrêté le formidable trafic allié. Jamais les mouvements des ports français, par exemple, n'ont atteint les chiffres de l'année 1918². Il est bien certain que chaque fois que l'on peut atteindre le but cherché avec un minimum de mal on doit se tenir à ce minimum. C'est pourquoi la généralisation de M. Martini nous paraît inadmissible.

Pour ce qui est du sous-marin, nous verrons plus loin comment se pose le problème.

5. Enfin l'assimilation à un navire de guerre du navire

1. Ex. : *Emden*, *Seeadler*, *Möwe*, etc. pour ne citer que les plus célèbres corsaires allemands. Voir, p. 143, note 2, l'appréciation de P. Chack sur la carrière de l'*Emden*.

2. Voir Guichard, p. 100 : « Le poids des marchandises débarquées dans les ports français qui avait été de 21 millions de tonnes en 1913, s'est élevé à 51 millions de tonnes en 1916, à 45 millions de tonnes en 1917, à 49 millions de tonnes en 1918 ».

de commerce battant pavillon belligérant a des répercussions bien au delà du domaine de la guerre au commerce. Elle en a, en effet, sur celui de la guerre navale tout court, en particulier sur les problèmes relatifs au droit d'asile maritime. Nous englobons sous cette dénomination toutes les questions relatives à l'accès, à la sortie, à la durée de séjour, aux réparations et au ravitaillement des navires de guerre et de commerce belligérants dans un port neutre. Et nous nous proposons maintenant d'examiner de plus près les répercussions que peuvent avoir sur ces problèmes les conceptions de M. Martini.

II. L'ASSIMILATION DU NAVIRE MARCHAND AU NAVIRE DE GUERRE ET LE DROIT D'ASILE

Section I

Les dispositions de la Convention XIII de La Haye

Rappelons tout d'abord brièvement les dispositions de la Convention XIII de La Haye en cette matière, sans toutefois retracer l'histoire des travaux de la conférence de 1907, ni celle des deux tendances, restrictive et libérale, qui s'y affrontèrent ¹.

A. *Accès, sortie, durée de séjour.* La Convention pose les principes suivants :

1. *Article 5.* — « Il est interdit aux belligérants de faire des ports et des eaux neutres la base d'opérations navales contre leurs adversaires... ». La notion de base d'opérations demeure d'ailleurs assez délicate à définir ².

2. *Article 9.* — « Une Puissance neutre doit appliquer également aux deux belligérants les conditions, restrictions ou interdictions édictées par elle pour ce qui concerne

1. Voir pour cette histoire la thèse de M. Pépy sur *Les problèmes soulevés par l'asile maritime en temps de guerre et la 2^e Conférence de la Paix*, 1913.

2. Voir Pépy, p. 41 et suiv.

l'admission dans ses ports, rades ou eaux territoriales, des navires belligérants ou de leurs prises ».

3. *Article 12.* — « A défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre, il est interdit aux navires de guerre des belligérants de demeurer dans les ports et rades ou dans les eaux territoriales de ladite Puissance pendant plus de 24 heures sauf dans les cas prévus par la présente Convention ». C'est-à-dire, en particulier, comme le précise l'article 14, « pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer ».

Par conséquent la neutralité entraîne un devoir d'impartialité et laisse en même temps la faculté de légiférer ; l'article 12 contient seulement une disposition supplétive pour le cas où la Puissance neutre omettrait de faire usage de cette faculté.

4. En ce qui concerne la sortie du navire de guerre, l'art. 16 pose la règle des 24 heures obligatoires entre le départ de deux navires de guerre battant pavillons ennemis et entre celui d'un navire de commerce et d'un navire de guerre battant pavillons ennemis.

5. Enfin l'article 24 vient sanctionner toutes ces dispositions en donnant à la Puissance neutre le droit « de prendre les mesures qu'elle pourra juger nécessaires pour rendre le navire incapable de prendre la mer pendant la durée de la guerre », au cas où il refuserait de quitter un port dans lequel il n'a pas le droit de rester.

B. *Réparations et ravitaillement.* Il résulte des articles 17, 18, 19 et 20 de la Convention que :

1. Les navires de guerre ne peuvent, en port neutre, faire réparer leurs avaries « que dans la mesure indispensable à la sécurité de leur navigation et non pas accroître d'une manière quelconque leur force militaire » (art. 17).

2. Ils ne peuvent, en port neutre, renouveler leur approvisionnement militaire, ni leur armement, ni compléter leur équipage.

3. Ils ne peuvent s'y ravitailler que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

4. Ils ne peuvent s'y ravitailler en combustible que de la

quantité nécessaire pour gagner leur port national le plus proche ou de la quantité nécessaire pour faire le plein de leurs soutes proprement dites si la Puissance neutre a adopté cette règle.

5. Ils ne peuvent, après s'être ainsi ravitaillés en combustible, renouveler cet approvisionnement dans un port de la même Puissance neutre qu'après un délai de 3 mois.

Section II

Quelques faits de la guerre de 1914 en matière de neutralité maritime

Pendant la guerre de 1914, ces dispositions furent, en général, respectées. Cependant les cas de leur violation ne manquent pas.

A. Le Chili, par exemple, eut, en 1914 et 1915, à enregistrer plusieurs cas de violation de sa neutralité maritime :

1. Le Gouvernement chilien résuma ainsi les premiers faits dont il eut à se plaindre (télégramme de protestation du 13 décembre 1914 au Gouvernement allemand) :

« Les investigations pratiquées par les autorités maritimes du Chili prouvent qu'une division navale allemande, composée du *Scharnhorst*, du *Gneisenau*, du *Nuremberg*, du *Dresden*, du *Leipzig*, du *Titania* et du *Prinz Eitel* est restée mouillée dans la baie nord-ouest de l'île chilienne Mas Afuera, du groupe de Juan Fernandez, pendant plus de 7 jours, transbordant des vivres et du charbon des navires *Valentine*, français, *Helicon*, norvégien, et *Sacramento*, américain, amenés là par la même division en qualité de prises et retenus avec le même caractère durant plusieurs jours, actes qui constituent des violations flagrantes de notre neutralité, d'autant plus blâmables et prémédités qu'ils ont été commis dans une île à laquelle ne peut atteindre l'action immédiate des autorités centrales à cause de son éloignement du continent et du manque de communications télégraphiques.

« Ces faits ont déterminé le Gouvernement du Chili à

formuler une énergique protestation fondée sur les motifs suivants :

« a) Ont séjourné en même temps dans la rade nord-ouest de Mas Afuera plus de trois navires de l'escadre allemande, en contravention avec ce qu'établit l'article 15 de la Convention XIII de La Haye.

« b) Ces navires de guerre allemands sont demeurés dans cette rade pendant plus de 24 heures, en contravention avec ce qu'établit l'article 12 de la même convention.

« c) Les navires marchands *Valentine*, *Sacramento* et *Helicon* ont été amenés dans une rade neutre, dans un but autre que celui de les faire mettre sous séquestre ; un dépôt de prises et une base d'opérations navales ont été établis dans les eaux territoriales, en violation des articles 5 et 23 de la même Convention.

« d) Des navires allemands se sont approvisionnés dans la même rade en vivres et en combustible en enlevant ces objets des prises susdites, contrairement à ce qu'établit l'article 19 de ladite Convention »¹.

2. Un autre télégramme de protestation du Chili, en date du 12 décembre 1914, relate les faits suivants : « Une division allemande composée de 12 unités : 4 navires de guerre et 8 navires charbonniers, a séjourné dans le port d'Angarroa de l'île de Pâques, pendant 5 jours et y a pris une provision de vivres supérieure à la normale en temps de paix. La prolongation pendant plus de 24 heures du séjour de ces navires dans nos eaux territoriales, la présence simultanée de plus de 3 navires de guerre dans le port sus-indiqué et la provision excessive de vivres faite par les navires en question constituent, conformément aux articles 12, 15 et 19 de la Convention XIII de La Haye, une violation de notre neutralité... »².

3. « Le 9 mars 1915, le croiseur allemand *Dresden* arriva dans l'île (Juan Fernandez) et y séjourna pendant plus de 24 heures, refusant d'obéir à l'ordre d'internement qui lui fut pour ce motif notifié par l'autorité maritime. Le 14 du

1. Cité par Alvarez, p. 222 et 223.

2. Cité par Alvarez, p. 224.

même mois, une escadre anglaise arriva dans la même baie et coula, après un léger combat, le *Dresden* dont les hommes d'équipage gagnèrent la terre en canot ou à la nage.

« Le Gouvernement du Chili, aussitôt qu'il eut connaissance de ces faits, envoya deux navires de l'escadre chilienne pour qu'ils pratiquassent les investigations nécessaires et amenassent sur le continent l'équipage naufragé du *Dresden*.

« Une fois établi le résultat de l'enquête, le Gouvernement chilien a adressé aux Gouvernements de Berlin et de Londres une protestation pour violation de la neutralité chilienne. Vis-à-vis du Gouvernement de Berlin, le Chili se plaignit que le *Dresden* avait fait dans les eaux juridictionnelles chiliennes un séjour supérieur à 24 heures et n'avait pas obéi à l'ordre d'internement de l'autorité locale. Auprès du Gouvernement de Londres, le Chili protesta contre le fait que l'escadre anglaise avait coulé un navire ennemi dans les eaux juridictionnelles »¹.

4. Le croiseur auxiliaire allemand *Prinz Eitel Friedrich* « est resté au mouillage dans la baie d'Angarroa de l'île chilienne de Pâques pendant 8 jours, transbordant du charbon du voilier français *Jean* qui avait été amené dans cette rade comme prise de guerre. Ce même croiseur, pendant tout ce temps, maintint un poste d'observation sur le mont de La Pérouse de cette île, avec de la troupe armée commandée par un officier »².

B. La Grèce vit également commettre de nombreuses violations de ses eaux territoriales et intérieures par les Puissances centrales, ainsi que le constate le jugement du Conseil des prises français du 29 novembre 1917 dans l'affaire *Tinos, Bogados, Kythnos*, etc... : « Considérant qu'il résulte des documents versés au dossier ainsi que de l'histoire chronologique de la guerre actuelle, que, depuis le début de la guerre, l'Allemagne et ses alliés, après s'être servis des ports et des eaux grecques comme bases de ravi-

1. Alvarez, p. 227.

2. Télégramme chilien de protestation du 6 août 1915, cité par Alvarez, p. 231.

taillement et d'opérations navales, en ont fait par la suite le théâtre de leurs hostilités; que notamment, du 6 au 19 août 1914, le vapeur allemand *Bogados*, actuellement capturé, a, d'après son propre livre de bord, ravitaillé en charbon, dans la rade de Rusa (Grèce), les croiseurs allemands *Goeben* et *Breslau*; que le 9 juin 1915, une base de ravitaillement en benzine pour les sous-marins ennemis était constatée à Samothrace (mer Egée); que, le 18 novembre 1915, l'existence d'une base semblable fut constatée à Corfou et vainement contestée le 8 avril 1916 par le Gouvernement royal alors au pouvoir en Grèce; que le 17 décembre 1915, diverses autres bases analogues ont dû être détruites sur les côtes d'Argolide, de Crète et de Cavalla¹; ... que, le 22 janvier 1916, un sous-marin ennemi a torpillé un transport allié à la pointe de Kara-Bouroum (golfe de Salonique), dans les eaux territoriales grecques; que, le 23 janvier 1916, de nouvelles bases de ravitaillement des sous-marins ennemis ont été constatées également dans les îlots voisins de la Crète, ... »². Et la décision d'appel (décret du 27 février 1919) qui confirme ce jugement, précise que la constitution de semblables bases de ravitaillement n'était pas seulement le fait de simples commerçants grecs se livrant à des actes de contrebande de guerre qui eussent laissé intacte la neutralité grecque, mais que les

1. Notons en passant que l'exactitude des faits ici invoqués par le Conseil des prises en ce qui concerne les bases de ravitaillement pour sous-marins a été très vivement contestée par l'un des écrivains maritimes anglais les plus réputés, M. Bywater, dans son ouvrage, *Intelligence Service*, traduction française, p. 207 et 208. Qu'on en juge :

« Il est à présumer que la vénérable légende sur les réservoirs secrets de pétrole a vécu maintenant, mais au cas où elle survivrait encore, qu'il soit permis de rappeler ici que tous les sous-marins allemands à partir de l'U. 19 étaient munis de moteurs à huile lourde, l'Amirauté allemande ayant obtenu dès 1911, des usines d'Augsbourg, un moteur à quatre temps donnant satisfaction....

« D'ailleurs, au point de vue rayon d'action, ces bateaux à pétrole étaient restés 16 jours à la mer...; aussi n'y eut-il jamais le moindre besoin de trésors de pétrole en bidons de 2 gallons, dans des îles secrètes ou dans des criques isolées des côtes neutres à l'usage des commandants de sous-marins. Et comme un sous-marin de tonnage moyen porte quelque chose comme 50 à 75 tonnes d'huile lourde, il est évident qu'un appoint d'une demi-douzaine de barils ne lui serait pas d'un grand secours. On peut poser en fait qu'aucunes richesses cachées en pétrole n'existèrent jamais pour les sous-marins allemands ».

2. Fauchille, *Jurisprudence française*, t. II, p. 392.

bases en question fonctionnaient « sous la direction ou le contrôle des agents officiels des Puissances centrales », ce qui entraînait responsabilité de la part du Gouvernement grec et violation de l'art. 5 de la Convention XIII de La Haye ; et que de plus ces actes, ayant été commis sur toutes les côtes grecques, ont « transformé les eaux territoriales de la Grèce en un théâtre de la guerre »¹.

C. L'Albanie enfin, dont la situation était douteuse ne fut pas considérée comme Etat neutre par les Puissances, belligérantes, en dépit de l'article 3 du statut organique de l'Etat albanais, établi à Londres par la réunion des ambassadeurs le 29 juillet 1913², et plusieurs captures furent effectuées dans ses eaux territoriales³. C'est dire que les règles relatives aux durées de séjour et aux ravitaillements n'ont pas dû non plus y être très rigoureusement observées encore que nous ne puissions citer aucun fait à ce sujet.

Section III

Faits de la guerre de 1914

en matière de durée de séjour des navires de guerre en ports neutres

Examinons maintenant les faits de la grande guerre en matière de durée de séjour et de ravitaillement d'un navire de guerre belligérant en port neutre.

A. *Durée de séjour.*

1. Il ne semble pas, comme le remarque Verzijl, qu'aucune Cour de prises ait eu à connaître de la question du séjour de navires de guerre belligérants dans les eaux neutres pendant plus de 24 heures : « Seule, dit-il, la Cour des prises pour l'Egypte a dû se prononcer sur la question similaire du séjour d'une prise ennemie pendant plus de

1. Décret du 27 février 1919, cité par Verzijl, § 158.

2. De Martens, *Nouveau Recueil général*, 3^e série ,t. IX ,p. 650.

3. Verzijl, §§ 130, 140, 159, 200.

24 heures en rade de Suez, contrairement à la prescription expresse de l'article 6, mis en rapport avec l'article 4 de la Convention relative au canal de Suez »¹.

En réalité, et contrairement à ce qu'affirme ici M. Verzijl, la Cour d'Egypte, devant laquelle d'ailleurs, aucune exception d'incompétence ne semble même avoir été soulevée, trancha la question de la validité de la capture de la cargaison du *Südmark* sans se préoccuper de la durée du séjour de ce navire à Suez². Et ce furent les lords du Comité judiciaire du Conseil privé qui, en confirmant le jugement, dénièrent aux Cours de prises la compétence nécessaire pour connaître de la question de la violation de la neutralité en ce qui concerne la durée de séjour :

« La juridiction de la Cour des prises ne comprend pas tout ce qu'englobe le droit international... Si le neutre permet à la prise de rester plus longtemps que l'autorisent les circonstances, il est sans doute coupable d'un acte contraire à la neutralité, acte qui peut bien faire l'objet d'une réclamation diplomatique ; mais leurs Seigneuries ne peuvent penser que la Cour des prises du capteur ait quelque juridiction pour connaître la question, ni soit tenue, si elle considère qu'il y a eu acte contraire à la neutralité, de relaxer la prise de ce chef »³. Et les Lords écartèrent le précédent de l'*Appam*, les circonstances en étant, à leur avis, toutes différentes.

A *fortiori*, croyons-nous, les Cours de prises anglaises se seraient-elles déclarées incompétentes pour connaître de la régularité d'un séjour de plus de 24 heures effectué par un navire de guerre belligérant dans un port neutre, question plus éloignée encore du droit des prises que celle qui fut traitée le 3 août 1917 par les Lords du Conseil privé.

2. D'autre part, toujours d'après la jurisprudence anglaise et indépendamment de la question d'incompétence dont il est parlé ci-dessus, le droit d'asile ne s'applique pas

1. Verzijl, § 163.

2. *Südmark*, N° 1, (Cour d'Egypte), 7 décembre 1916, Fauchille, t. II, p. 274.

3. *Südmark*, n° 2, (Comité judiciaire), 3 août 1917, Fauchille, *Jurisprudence anglaise*, p. 356.

lorsque le navire se trouve dans les eaux neutralisées du canal de Suez. Cette fois, c'est bien la Cour d'Égypte qui « conclut après un historique détaillé que si ladite Convention (de 1888) établit un droit de libre passage par le canal en faveur de tous navires sans aucune distinction, tant en temps de guerre qu'en temps de paix, elle ne garantit pas l'asile aux navires de commerce ennemis. Ainsi, l'article 1 de la Convention de 1888 ne s'oppose pas à la saisie des navires ennemis qui font usage du canal, non pas pour y passer, mais plutôt pour y trouver refuge contre la saisie »¹.

3. La guerre de 1914 semble bien, en ce qui concerne la durée de séjour, avoir consacré la règle des 24 heures de l'article 12 de la Convention XIII comme une coutume générale. On constate en effet que, de tous les pays qui ont publié, en 1914, des déclarations de neutralité, 3 seulement ont usé de la faculté laissée par la Convention aux Puissances neutres de fixer un délai différent : l'Uruguay, le Brésil et les Pays-Bas. L'Uruguay fixa à 72 heures le délai de séjour des navires de guerre belligérants dans ses eaux (Déclaration du 7 août 1914). Mais il le réduisit à 24 heures dès le 15 décembre 1914², revenant ainsi à la règle générale appliquée par la Chine, l'Équateur, la République Argentine, le Vénézuéla, le Guatemala, le Honduras, le Salvador, Cuba, le Chili et les États-Unis. Il est à remarquer que, pour tous ces États et principalement ceux de l'Amérique du Sud, ces règles, du fait de la présence dans le Pacifique de l'escadre allemande de l'Amiral Von Spee étaient loin de n'avoir qu'une portée purement théorique : ce fut, comme nous l'avons vu, au Chili qu'échut surtout la lourde tâche de les faire appliquer.

Le Brésil (Déclaration du 4 août 1914) adopta une règle spéciale inspirée d'ailleurs d'une proposition faite par l'Allemagne en 1907, à la Conférence de La Haye et qui avait été repoussée. Il appliqua la règle des 24 heures « dans le cas où les opérations militaires ou les ports de mer d'un des

1. Verzijl, § 168, *Gutenfels*, 6 janvier 1915 ; dans le même sens les décisions du Comité judiciaire du Conseil privé, *Gutenfels*, *Bärenfels* and *Derfflinger*, 7 avril 1916 et *Pindos*, *Helgoland* and *Rostock*, 13 avril 1916.

2. Fauchille, *Traité*, n° 1463¹⁰, p. 705.

belligérants sont situés à moins de 12 jours des Etats-Unis du Brésil, le voyage étant calculé à raison de 23 milles par heure »¹. Et si la distance est supérieure à celle ainsi fixée, « la durée de séjour du navire ou des navires de guerre dans les eaux brésiliennes sera laissée à la détermination du Gouvernement, lequel agira suivant les circonstances ». Mais il ne semble pas que le Gouvernement brésilien ait usé de cette faculté. Pratiquement donc le Brésil appliqua la règle des 24 heures.

Restent les Pays-Bas. L'article 4 de leur Déclaration de neutralité pose la règle de l'interdiction d'accès de leurs ports métropolitains aux navires de guerre belligérants, sauf le cas d'avaries. L'article 5 applique, pour l'accès aux ports coloniaux, la règle des 24 heures. L'une et l'autre de ces règles reçurent des applications pratiques. En particulier, « le 23 février et le 12 mars 1917, deux sous-marins allemands, le *U-B-30* et le *U-B-6*, entrèrent dans les eaux territoriales de la Hollande : rencontrés par les forces navales néerlandaises, ils furent internés. Mais l'Allemagne ayant prétendu que l'entrée de ses sous-marins dans les eaux hollandaises était due à la condition de la mer, ce qui la rendait régulière, et non pas à une faute de navigation comme le soutenaient les Pays-Bas, les deux Etats décidèrent de soumettre la question à une commission internationale d'arbitrage composée de 5 officiers de marine danois, néerlandais, argentin et suédois, qui rendit ses décisions le 20 juillet 1917 : cette commission déclara que l'entrée de l'*U-B-6* devait être attribuée à une faute de navigation et dès lors que le navire devait rester interné, mais que l'entrée de l'*U-B-30* était due à l'état de la mer et qu'en conséquence il fallait le relâcher »². L'article 4 hollandais fut également appliqué à des sous-marins britanniques³.

Il faut remarquer, d'ailleurs, qu'en ce qui concerne les sous-marins, certains Etats qui admettaient la règle des

1. Cité par Fauchille, *Traité*, n° 1463¹⁰, p. 706.

2. Fauchille, *Traité*, 1463²¹, p. 720, d'après le *Livre orange néerlandais*, 1916-1918, p. 64 à 67.

3. Fauchille, *Traité*, 1463⁶, p. 700 d'après le *Livre orange néerlandais*, 1916-1918, p. 148 à 164.

24 heures pour tous les autres navires de guerre, se montrèrent beaucoup plus rigoureux. La Suède interdit l'accès de ses ports aux sous-marins belligérants le 19 juillet 1916 ; la Norvège de même le 13 octobre 1916 et le 1^{er} février 1917. Le 29 juin 1917 enfin, l'Espagne, à la suite d'incidents relatés par M. Fauchille, édicta la même interdiction ¹. M. Fauchille a cru pouvoir conclure de ces faits, que, pour éviter toutes difficultés en ce qui concerne les sous-marins, il serait bon que le droit international édictât une interdiction pour les neutres de recevoir des navires de guerre belligérants dans leurs eaux territoriales ou intérieures sauf le cas de relâche forcée ². La Société Grotius, au contraire, admit en 1917 que les sous-marins ont accès dans les eaux neutres, pourvu que, dans ces eaux, ils naviguent toujours en surface ³. Cette règle a prévalu depuis.

Quoiqu'il en soit, on peut constater que la tendance dénotée par la pratique de 1914 est non pas de fixer un délai supérieur à 24 heures, ce qu'aucune Puissance n'a fait à notre connaissance (l'Uruguay y a renoncé, le Brésil ne l'a pas fait pratiquement) mais bien, soit de s'en tenir à la règle de La Haye, cas le plus général, soit de fixer une règle plus rigoureuse d'interdiction totale d'accès, générale (Pays-Bas) ou spéciale aux seuls sous-marins (Suède, Norvège, Espagne).

B. *Ravitaillement*. — En ce qui concerne le ravitaillement, la plupart des Etats ont appliqué les règles de La Haye. Le Chili et l'Uruguay ont cependant innové sur deux points :

1. Ils ont déclaré ne vouloir délivrer de combustible aux navires de guerre belligérants qu'en quantité nécessaire pour se diriger, non pas sur un port de leur propre pays, mais bien sur un port d'une nation voisine de l'Uruguay ou du Chili. La distance très grande entre ces deux Etats et les Puissances belligérantes conduit en effet, en appliquant la règle de La Haye, à des délivrances de combustible trop considérables. Le décret chilien du 15 décembre

1. Pour toutes ces interdictions, voir Fauchille, *Traité*, p. 719 et n° 1463, p. 720.

2. Fauchille, *Traité*, 1463, p. 721.

3. Société Grotius, t. IV, p. XLVIII, cité par Fauchille, p. 721.

1914, qui édicte cette mesure, la justifie par les considérants suivants :

« Que l'application de ces règles (l'article 19 de la Convention XIII de La Haye) dans les ports de la République produit des résultats ouvertement contraires à l'esprit qui préside à toutes les dispositions de ladite Convention, puisque, à cause de la grande distance qui sépare nos côtes des pays belligérants, la provision de charbon que l'on doit fournir aux navires de guerre de ces pays est très considérable et que ceux-ci ont profité des facilités que leur donne cette circonstance, non pour se diriger vers les côtes de leur propre pays, mais pour continuer leurs opérations de guerre dans les mers américaines ;

« Que, de cette manière, les dispositions citées plus haut contribuent à maintenir dans la pratique l'activité de la guerre maritime dans le Pacifique, contrairement à la volonté et aux intérêts du Chili ;

« ... Que la même Convention XIII, dans le cinquième des considérants qui précèdent ses dispositions, réserve aux pays signataires la faculté de modifier ses prescriptions, pendant le cours d'une guerre, lorsque l'expérience acquise indique la nécessité de le faire pour sauvegarder leurs droits ;

« Que les inconvénients occasionnés par l'application de l'article 19 diminueraient considérablement si la règle de fournir aux navires de guerre le charbon nécessaire pour arriver à un port de leur nation était remplacée par celle de leur remettre seulement le combustible suffisant pour atteindre le premier port du pays neutre le plus rapproché, puisque, dans ce cas, les navires, pourvus dans des conditions ainsi limitées, ne pourraient s'aventurer à entreprendre des opérations de guerre sans courir le risque de se voir immobilisés en pleine mer »¹.

2. Le Chili et l'Uruguay ont ajouté aux règles de La Haye qui ne concernent que les navires de guerre, des règles relatives à l'approvisionnement des navires de commerce. Ceci est très important : nous l'examinerons au paragraphe suivant.

1. Cité par Alvarez, p. 202.

Section IV

La guerre de 1914 et le statut du navire marchand

La Convention XIII ne s'applique qu'aux navires de guerre belligérants. Aucune réglementation n'était prévue en 1914 — et encore maintenant — en ce qui concerne les navires de commerce. La guerre mondiale a prouvé que c'était là une grave lacune. Ce l'est à deux points de vue :

- a) Au point de vue du statut du navire de commerce belligérant proprement dit dans les eaux intérieures neutres.
- b) A celui du statut, dans ces mêmes eaux, du navire de commerce armé.

Sous-Section I

Navire de commerce belligérant en eaux neutres

A. *Pratiquement.*

a) *Navires marchands ayant commis des violations de neutralité.*

La question s'est posée pour la première fois au Gouvernement du Chili, en 1914. M. Alvarez expose en ces termes la situation faite à celui-ci : « Dès le moment de la déclaration de guerre, il s'est produit sur toutes les côtes du Pacifique, et en particulier sur celles du Chili, un grand mouvement de navires de guerre et de commerce des Puissances belligérantes, qui entraient dans les ports chiliens pour s'y munir de charbon et de vivres.

« La Convention XIII de la 2^e Conférence de La Haye n'a pas prévu l'approvisionnement des navires marchands ; elle n'a envisagé que celui des vaisseaux de guerre (art. 19). Les navires marchands purent donc demander, et ils demandèrent en réalité de grands approvisionnements de charbon, avec lesquels ils furent à même d'aller fournir de combustible les vaisseaux de guerre de leur pays qui croisaient dans le Pacifique à la chasse des navires de commerce ennemis.

« Des deux principales compagnies qui faisaient les escales régulières sur les côtes du Pacifique, la « Kosmos » (allemande) et la « Pacific steam navigation Company » (anglaise), la première, en de nombreuses occasions, réclama et obtint des quantités considérables de charbon, en déclarant que c'était pour faire des voyages en Europe, alors que réellement elles étaient destinées à approvisionner les navires de guerre allemands croisant dans le Pacifique. Quant à la Compagnie anglaise, malgré les dénonciations dont elle fut l'objet, aucun cas ne put être pleinement prouvé »¹.

La première mesure prise par le Chili consista en une circulaire envoyée le 7 novembre 1914, par l'autorité navale à toutes les agences des Compagnies de navigation. Cette circulaire exigeait des consuls et agents des compagnies la déclaration écrite, donnée avant chaque départ de navire, que les vivres et le charbon embarqués sur ce navire seraient « exclusivement destinés à son propre usage et que la sortie dudit navire n'a pas d'autre objet que de continuer son voyage dans un but commercial »². Elle prévenait en outre les destinataires que « la violation de cet engagement aurait pour sanction le refus, à la compagnie coupable, de toute espèce de provisions et de combustible » pour tous ses navires.

La seconde mesure, plus complète, fut le décret du 15 décembre 1914³, qui contient la disposition suivante, relative au ravitaillement des navires de commerce :

« La quantité de charbon qui pourra être remise dans les ports de la République aux navires de commerce sera limitée à la capacité de leurs soutes ordinaires, sauf le cas où ils voudraient entreprendre un voyage direct à des ports européens ; dans ce cas la quantité de charbon nécessaire pour le voyage pourra être fournie, à condition que la compagnie propriétaire du navire donne des garanties suffisantes, au jugement du gouvernement, que le combustible sera destiné exclusivement à réaliser le voyage ». La

1. Alvarez, p. 191.

2. Voir le texte complet de la C. du 7 novembre 1914, dans Alvarez, p. 193.

3. Voir le texte complet de ce décret dans Alvarez, p. 194, note 1.

sanction demeurerait la même : la privation de charbon pour la compagnie dont un navire aurait violé la règle.

Après échange de notes entre le Ministre d'Angleterre et le Gouvernement du Chili, le premier ne jugeant pas encore suffisante la mesure ci-dessus rapportée et citant des cas de violation d'engagements par des navires marchands allemands (*Seydlitz* et *Santa Isabel* au Chili, *End-lavi* au Brésil), le second rendit un décret, le 17 mai 1915, aux termes duquel les navires marchands belligérants en partance pour l'Europe devaient « constituer, en garantie de la destination du combustible déclarée, un dépôt de 5 livres sterling par tonne de charbon embarquée ... ».

Mais toutes ces mesures eussent été insuffisantes pour arrêter l'activité fébrile développée par la compagnie allemande « *Kosmos* » pour le ravitaillement des navires de guerre allemands. Aussi le Gouvernement chilien prit-il contre elle une mesure beaucoup plus énergique, dès qu'il eut constaté les violations de neutralité qu'elle avait commis. Le 26 novembre il donna l'ordre de débarquer le charbon de ceux de ses navires ainsi déclarés navires auxiliaires qui ne quitteraient pas les ports chiliens dans les 24 heures et de les interner.

Voici, d'après M. Alvarez¹, une liste de ces navires et des principales infractions qui leur furent reprochées :

Santa Isabel : « approvisionna en charbon et en vivres les vaisseaux de guerre allemands dans le port de l'île de Mas Afuera (Juan Fernandez) où il parvint avec eux le 5 novembre. Il fut déclaré navire auxiliaire le 9 décembre ».

Phakotis : quitta Valparaiso le 12 novembre, et fournit du charbon et des vivres à des navires de guerre allemands, bien que le gérant de la « *Kosmos* » et le consul eussent donné la garantie contraire. Arriva au Callao avec, à son bord, des prisonniers de guerre du navire anglais *North Wales*.

Rhakotis, *Sais*, *Tannis*, *Negada* : déclarés navires auxiliaires le 9 décembre, pour avoir fourni du charbon au *Prinz Eitel Friedrich*. Sommés de quitter Valparaiso dans les 24 heures n'obéirent pas et furent internés le 5 janvier 1915, mesure d'ailleurs révoquée pour les trois derniers le 12 janvier 1915.

1. Alvarez, p. 216 et suiv.

Amasis : déclaré navire auxiliaire le 9 décembre 1914 et sommé de quitter Punta-Arenas dans les 24 heures « pour avoir accompagné, en lui fournissant du combustible, l'escadre allemande à Juan Fernandez ». N'obéit pas à la sommation et fut interné.

Sacramento, *Ramses*, *Memphis* : déclarés navires auxiliaires le 23 décembre 1914, pour avoir surpris la bonne foi des autorités chiliennes et violé la neutralité ; sommés de quitter les eaux chiliennes dans les 24 heures, n'obéirent pas et furent internés le 5 janvier 1914.

Luxor : sortit clandestinement de Coronel dans la nuit du 18 au 19 novembre 1914 avec 3.600 tonnes de charbon. Déclaré navire auxiliaire le 10 décembre 1914.

Göttingen : déclaré navire auxiliaire le 8 décembre 1914, « pour s'être mis en communication avec un navire de guerre allemand et avoir désobéi à l'ordre de non-communication qui lui avait été donné en conséquence ». Décision d'ailleurs révoquée le 17 février 1915.

Karnak : déclaré navire auxiliaire le 12 novembre 1915.

Gotha : le chargé d'affaire allemand à Montevideo déclara que ce navire était au service du Gouvernement allemand. Le Chili ayant appris cela par son agent diplomatique à Montevideo, somma le navire, dès son arrivée à Valparaíso, d'en repartir dans les 24 heures. Interné le 30 avril 1915, pour n'avoir pas obéi à cette injonction.

Enfin, 2 navires anglais, le *Langoc* et le *Benbrock* furent également déclarés navires auxiliaires de la flotte anglaise pour avoir fourni du charbon à des navires de guerre anglais.

Les Etats-Unis de leur côté internèrent le *Locksun*, navire appartenant à la « North German Lloyd Company », et dont le *Geier*, navire de guerre allemand, avait fait son auxiliaire¹.

b) *Navires marchands innocents.*

1. De nombreux pays édictèrent, dès 1914, des règles relatives au traitement, dans leurs ports, des navires marchands belligérants : l'Uruguay, dans sa Déclaration de

1. Hall, *A treatise of international law*, 8^e édit., 1924, p. 749, note 2.

neutralité du 7 août 1914, le Chili, dans ses *Règles* du 14 août 1914, l'Italie¹ etc.

2. En ce qui concerne les nombreux navires marchands allemands et austro-hongrois² qui se trouvaient dans les ports des Etats-Unis avant l'entrée en guerre de ceux-ci et qui n'en voulaient pas sortir, il semble que le Gouvernement des Etats-Unis les a laissés stationner en toute tranquillité dans ses ports, jusqu'à la rupture de ses relations diplomatiques avec l'Allemagne, date à partir de laquelle ils furent soumis à un contrôle sévère. Ils furent saisis à la déclaration de guerre, le 6 avril 1917.

Le Chili a tenté de rendre à la navigation, parce qu'il en avait besoin, les navires marchands belligérants qui refusaient de sortir de ses ports de crainte d'être capturés. Sur une proposition du ministre d'Angleterre, il décida de faire convoier par ses navires de guerre les navires marchands belligérants qui navigueraient dans ses eaux territoriales, afin de faire respecter la neutralité de celles-ci. Les Etats-Unis, à plusieurs reprises, avaient déjà fait de même pour des navires marchands belligérants qui voulaient naviguer sur leurs côtes³.

Le Brésil saisit des navires marchands allemands dans ses ports, mais à titre de représailles pour les torpillages illicites de navires brésiliens par les sous-marins allemands. Il ne le fit d'ailleurs, par décret du 2 juin 1917, qu'en rompant les relations diplomatiques⁴.

Le Portugal, par la loi n° 480 du 7 février 1916, réquisitionna pour les besoins de ses transports maritimes, et avant toute déclaration de guerre, les navires marchands allemands se trouvant dans ses ports; les deux navires austro-hongrois qui s'y trouvaient le furent aussi les 29 avril et 10 juillet 1916. C'est à la suite de ces réquisitions que l'Allemagne, le 9 mars 1916, lui déclara la guerre⁵.

Mais, d'une façon générale, tous ces Etats, tant qu'ils

1. Fauchille, *Traité*, p. 727.

2. Ils étaient plus de 100, au dire de Verzijl, § 348, au 3 février 1917, date de la rupture des relations diplomatiques.

3. Alvarez, p. 163 et 164.

4. Verzijl, § 348.

5. Verzijl, § 347.

eurent l'intention de demeurer neutres et ne crurent pas avoir trop à se plaindre des Puissances centrales, laissèrent aux navires marchands de celles-ci toute liberté pour rester dans leurs ports aussi longtemps qu'ils le désiraient. Certaines obligations seulement leur furent imposées, comme par exemple, celle de ne pas se servir de leurs appareils de T.S.F. pendant leur séjour dans les eaux neutres, (Etats-Unis et Chili) ¹ ce qui est d'ailleurs conforme à l'esprit de la Convention XIII, dont l'article 5 parle d'interdiction faite « aux belligérants », ce qu'on peut entendre aussi bien des navires marchands des belligérants que de leurs navires de guerre.

B. *Théoriquement.*

La question du statut des navires marchands belligérants en eaux neutres n'avait guère attiré l'attention des auteurs d'avant-guerre. L'Institut de droit international, en 1898, y fit de simples allusions dans les articles 7 et 42 de son Règlement sur le régime légal des navires dans les ports étrangers ; les Conférences de La Haye ne s'en préoccupèrent pas. L'Institut américain de droit international semble avoir été le premier à en traiter, dans son projet de règlement sur la neutralité maritime de 1917 ; et ce fut l'expérience de la guerre et principalement les événements qui se déroulèrent en 1914 au large des côtes du Chili, qui l'y conduisirent. Nombre d'Etats sud-américains, en particulier dans leurs déclarations de neutralité ou dans des textes internes, avaient d'ailleurs déjà, sous la pression des circonstances, réglementé la condition des navires marchands belligérants dans leurs eaux : nous avons vu plus haut les principales dispositions qu'ils avaient édictées.

L'idée qui sert de base à toute réglementation de ce genre est évidemment celle de neutralité. La neutralité impose en effet aux Etats le devoir de veiller à ce que les navires de commerce belligérants ne fassent point, des ports neutres, un usage contraire à cette neutralité. Or les événements

1. Note du Ministre des Affaires Etrangères chilien au Ministre de la Marine chilien du 14 août 1914 (Alvarez, p. 159).

de 1914, dont nous avons rapporté ci-dessus les principaux, ont montré que cet usage illicite des ports neutres pouvait être fréquent et prendre des formes diverses. Il faut donc, pour le navire marchand comme pour le navire de guerre, examiner les questions d'accès aux ports neutres.

L'accès du navire marchand belligérant aux eaux intérieures neutres en temps de guerre doit, d'après M. Fauchille, être autorisé. En temps de paix, comme en temps de guerre, l'Etat neutre souverain, peut évidemment le refuser. Mais c'est là un droit dont pratiquement, il ne saurait user que très exceptionnellement. L'intérêt du commerce international l'emporte normalement : sauf raisons sanitaires, les ports neutres sont ouverts à tous les navires marchands. L'Etat neutre a d'ailleurs des droits de police et de surveillance très étendus sur ces navires dans ses eaux intérieures. En temps de guerre, il a, en tout cas, même s'il réglemente l'accès à ses ports, le devoir d'appliquer impartialement les mêmes règles à tous les pavillons et celui de donner accès à tout navire en détresse. M. Fauchille semble donc bien admettre le droit absolu, pour l'Etat neutre, de fermer ses ports aux navires marchands, en temps de paix comme en temps de guerre. Dans ce dernier cas, ce droit aurait deux limitations provenant de l'obligation d'impartialité envers tous les pavillons et de l'obligation d'admettre la relâche forcée. Dans le premier cas, par contre, ce droit de fermeture n'est, en fait, pas exercé. « ... Le besoin que les peuples éprouvent les uns des autres et l'intérêt des échanges font qu'en fait, à moins de graves raisons comme des raisons sanitaires, les Etats ne font aucune difficulté pour ouvrir leurs ports marchands aux navires de commerce de tous les pays »¹. Mais ce droit, non exercé en fait, n'en subsiste pas moins. M. Fauchille, qui se borne dans son *Traité*, à cette explication, avait précisé sa pensée, dès 1905, dans une note doctrinale sur l'affaire du blocus de Portendick (*Rec. des Arb. Int.*, t. I, p. 539)².

Selon lui, l'exercice de ce droit est subordonné à deux conditions :

[1. Voir Fauchille, *Traité*, t. II, p. 725.

2. Cité par Gidel, t. II, p. 45.

1. Que la fermeture soit motivée « par des circonstances exceptionnelles ».

2. Que cette fermeture soit préalablement notifiée aux autres Etats.

Ces deux conditions découlent de l'existence du « droit au commerce ». Elles sont aussi, pour M. Politis, une conséquence de la théorie de l'abus du droit.

M. Gidel, traite dans le tome II de son *Droit international public de la mer*, la question de l'accès des navires marchands aux eaux intérieures neutres en temps de paix. Après avoir exposé les principes posés par l'Institut de Droit international en 1898 (ports *présumés ouverts*) et en 1928 à Stockholm (principe d'*obligation d'ouverture* des ports), et rappelé que la thèse d'obligation d'ouverture avait été soutenue en 1910, par M. de Lapradelle, qui la déduisait de la liberté des mers, déduction fortement combattue par plusieurs auteurs, en particulier par M. Dupuis, M. Gidel ajoute : « En adoptant le principe de l'ouverture obligatoire des ports à Stockholm en 1928, l'Institut de Droit international a consacré le mouvement doctrinal qui, depuis le début du XX^e siècle, se manifestait dans ce sens avec une force accrue. Mais on ne saurait se dissimuler que la solution progressive — et nettement dans le sens de la doctrine — à laquelle l'Institut de Droit international s'est rangé, est en avance sur la pratique actuelle »¹. En effet, l'état de la pratique au début du XX^e siècle « pouvait être considéré comme le suivant : les Etats n'admettent pas qu'un autre Etat ferme la totalité de ses ports et refuse d'entretenir des relations commerciales par la voie de mer avec les autres Etats. Cette exigence est une application de ce que la doctrine et les notes diplomatiques appellent le droit au commerce, dans le sens strict de cette expression. Les considérations relatives à la liberté de la mer et aux besoins de la navigation ne jouent qu'un rôle épisodique dans cette présentation — un peu théorique — du désir d'Etats en possession de la force matérielle de s'ouvrir par son moyen, de nouveaux marchés.

1. Gidel, t. II, p. 42.

« Mais n'est pas considéré comme contraire au droit international le fait pour un Etat de ne réaliser qu'une ouverture partielle de ses ports au commerce extérieur et d'en maintenir fermés un certain nombre d'autres. La présomption, comme le disait justement l'Institut de Droit international dans ses *Résolutions* de 1898, est dans le sens de l'ouverture des ports, mais présomption et non obligation.

« Donc, des textes d'ordre interne, la non-reconnaissance de l'Etat du pavillon duquel il s'agit, l'ouverture limitée de ses propres ports par tel ou tel Etat, créant par là un régime de réciprocité défavorable, font échec à la présomption d'ouverture »¹.

Et, après avoir cité l'exemple de la France qui n'admit, en 1923², les navires soviétiques que dans trois de ses ports, M. Gidel poursuit :

« D'autre part, lorsqu'un port est habituellement ouvert, il ne peut être fermé du jour au lendemain, même en cas de nécessité, sans que l'auteur de la fermeture expose sa responsabilité internationale pécuniaire. *Mais cette fermeture, même intempestive, est licite ; cette fermeture n'a pas à être justifiée par l'Etat qui l'ordonne, car cet Etat n'a pas manqué, en l'établissant, à une règle de droit international général* »³.

Enfin, M. Gidel montre que cette pratique du début du XX^e siècle ne s'est pas modifiée et subsiste encore aujourd'hui, bien qu'on ait tenté d'invoquer, pour prouver cette modification, le protocole additionnel du statut de Barcelone du 20 avril 1921, et surtout le Statut de Genève du 9 décembre 1923, visant les ports maritimes. Et il termine ainsi : « Nous pouvons donc conclure que, en ce qui concerne la question de principe de l'ouverture ou de la fermeture des ports, le droit international général n'a pas subi de modification par rapport à ce qu'il était au début du XX^e siècle et que le Statut de Genève du 9 décembre 1923 n'a formulé le principe de l'ouverture qu'à titre de règle conventionnelle et en la laissant exposée, non seulement à certaines

1. Gidel, t. II, p. 45, 46.

2. Gidel, t. II. Donc avant la reconnaissance *de jure*, du gouvernement des Soviets par la France, qui date de 1924.

3. Gidel, t. II, p. 47.

dérogations nécessaires, mais encore à des limitations d'application dépendant de l'appréciation des Etats contractants »¹.

M. Gidel précise, en outre, son opinion personnelle : « Nous admettons le principe de l'ouverture des ports en temps de paix, sauf exception : il doit être entendu que les questions relatives au droit de la guerre ou de la neutralité sont expressément réservées »².

Il semble donc que, pour lui, il y ait deux principes différents à appliquer : l'un pour le droit de la paix, l'autre pour le droit de la guerre. M. Fauchille, au contraire, déclare : « L'idée dont ici il faut s'inspirer comme principe est que l'Etat neutre doit traiter les navires de commerce belligérants comme si la guerre n'existait pas. En dépit de la guerre, cet Etat demeure en effet en état de paix avec l'un et l'autre des belligérants »³. Il n'y a donc pour cet auteur, qu'un seul et même principe qui s'applique au temps de guerre aussi bien qu'au temps de paix. Pour M. Gidel, le principe du temps de paix est général mais souffre une exception très importante : il ne saurait s'appliquer au temps de guerre.

Mais il y a encore une autre divergence entre les deux éminents auteurs. M. Fauchille semble admettre, en effet, théoriquement, le droit absolu, pour un Etat de fermer tous ses ports, l'exercice de ce droit étant toutefois subordonné aux deux conditions précisées plus haut. M. Gidel au contraire, admet, avec la pratique internationale actuelle, qu'un Etat n'a pas le droit de fermer *tous* ses ports mais seulement quelques uns d'entre eux.

Il nous semble que cette question revient à délimiter les domaines respectifs de deux droits : le droit au commerce ; le droit de souveraineté (s'exprimant ici sous la forme d'un droit à la sécurité).

En temps de paix, c'est le premier qui l'emporte, en ce sens qu'il n'est jamais nécessaire à la sécurité d'un Etat

1. Gidel, t. II, p. 50.

2. Gidel, *Le droit international public de la mer*, t. II, p. 41, note 1, *in fine*.

3. Fauchille, *Traité*, t. II, n° 1463, p. 725.

que tous ses ports soient fermés et qu'il ne peut l'être que très exceptionnellement que l'un ou plusieurs d'entre eux le soient.

En temps de guerre, c'est le droit de sécurité (donc de souveraineté) qui l'emporte, en ce qui concerne l'Etat belligérant¹. Et ceci justifie, nous semble-t-il, la thèse de M. Gidel, selon laquelle le principe à appliquer en temps de guerre doit être différent du principe applicable en temps de paix, car le droit au commerce plie devant le droit à la sécurité.

Sous-Section II

Navire de guerre belligérant armé en eaux neutres.

La réapparition de ce genre de navire pendant la guerre mondiale a soulevé de nombreuses controverses. Il faut se souvenir cependant que le navire marchand armé a existé depuis la plus haute antiquité et que sa disparition totale ne date guère que d'un siècle. Les deux causes principales de son existence étaient en effet la piraterie et la course. La première a pratiquement disparu de la plupart des mers (sauf peut-être en Chine). Son dernier refuge, l'Alger des pirates barbaresques, ayant succombé en 1830 on peut considérer cette date comme l'extrême limite de la vie du navire marchand armé. La seconde, ardemment pratiquée jusqu'en 1815, ne le fut plus guère entre cette date et l'année 1856 qui vit sa suppression officielle. La résurrection du navire marchand armé, en 1915, est due principalement à la guerre sous-marine, par le fait, bien mis en lumière par M. Martini que, impuissant contre un croiseur, le navire marchand armé peut souvent résister efficacement au sous-marin qui l'attaque en surface, à cause de la vulnérabilité de ce dernier.

1. Le premier droit de l'Etat souverain, en effet, est de pourvoir lui-même à sa sécurité extérieure. C'est en première ligne pour exercer efficacement ce droit qu'il possède cette souveraineté. Qu'il cherche ensuite à accroître par des accords diplomatiques cette même sécurité, cela est tout naturel. Mais ces accords n'ont qu'un caractère complémentaire. Au surplus, chacun d'eux constitue encore un acte de souveraineté de la part de l'Etat qui le signe.

Le statut du navire marchand armé n'est donc pas une question nouvelle. Pourtant la guerre mondiale a fait apparaître à son sujet des divergences de vue très importantes qu'il nous faut exposer.

Nous n'avons à nous occuper ici que du statut du navire marchand armé en eaux intérieures neutres.

Mais ce problème est lié à deux autres. Le statut juridique d'un navire, en effet, est un. Comme nous le montrons plus loin, il y a un lien entre la condition faite en haute mer à un navire et la condition qui lui est faite en eaux neutres. L'Etat neutre, avant de recevoir un navire dans ses ports, examine d'abord quel statut il lui reconnaît en haute mer. Et c'est d'après le résultat de cette enquête qu'il fixe les conditions auxquelles il recevra ce navire dans ses ports. En ce qui concerne le navire marchand non armé, le problème n'offre pas de difficultés nouvelles. Mais, pour ce qui est du navire marchand armé, force nous est d'examiner d'abord quelle doit être sa condition en haute mer. Or ce problème lui-même est lié à un autre, plus particulier : le navire de commerce a-t-il, en haute mer, le droit d'user de la force, soit pour attaquer, soit pour se défendre ?

D'où l'examen successif de ces trois questions.

I. *Droit de défense et d'attaque du navire marchand.*

1. *Droit de défense.* Il faut distinguer :

a) Attaqué, sans semonce ni visite préalable, par un navire de guerre belligérant, le navire marchand a le droit de résister. Il est en état de légitime défense. Cette légitime défense « impose la reconnaissance au profit des navires de commerce du droit d'employer la force contre les bâtiments ennemis qui les attaquent, et par voie de conséquence, du droit de capture de ces bâtiments »¹. Ce droit de légitime défense est admis « par la plupart des auteurs modernes »², par les Cours de prises d'Angleterre et des

1. Fauchille, *Traité*, t. II, p. 385.

2. Fauchille, *Traité*, t. II, p. 384, énumère : de Boeck, Dupuis, Fiore, Hall, 7^e édit., Higgins, Nys, Openheim, Phillimore, Brown Scott, Snow, Stockton, Travers-Twiss.

Etats-Unis, par le Code italien de la marine marchande de 1877 (art. IV) par les règles italiennes de juillet 1917 et par celles, qui les remplacent, de juillet 1927 (art. 14), par les *Règles* de prises russes de 1895, (art. 15), par le Code naval des Etats-Unis de 1900 (art. 10). Les *Instructions américaines* du 8 février 1917 n'en parlent pas expressément, mais elles admettent la résistance du navire marchand belligérant à la visite ; *a fortiori* doivent-elles admettre son droit de résistance à l'attaque : déduction que confirme la lecture de leur « plus récent commentaire »¹ qui admet l'armement du navire de commerce en vue de sa défense contre l'attaque². Le *Manuel* d'Oxford d'août 1913, admet dans son article 12, la légitimité de la résistance à l'attaque.

En ce qui concerne les auteurs énumérés par Fauchille nous n'en citerons qu'un, mais dont l'opinion est de poids : Hall. Son ouvrage, en effet, en l'absence d'instructions navales anglaises (il n'en a pas paru depuis la guerre) mérite comme le dit M. Gidel, « une attention particulière du fait qu'il est mis par l'amirauté britannique sur chacun de ses bâtiments à la disposition du commandant »³. Hall s'exprime ainsi : « Whether armed or not, a merchant ship has a right to defend herself against attack by an enemy ship, and many have successfully resisted their assailants »⁴.

Enfin, le texte le plus récent en matière de droit de la guerre sur mer, les *Instructions françaises* du 8 mars 1934⁵, n'admet l'attaque du navire de commerce que dans des cas bien déterminés et exceptionnels qui laissent intacte la règle d'interdiction d'attaque du navire de commerce avec ses corollaires (droit, pour le navire marchand, de résister à l'attaque illicite, et pour ce faire, d'être armé).

Il pourrait donc sembler, que, sur ce point, il y a unanimité. Il n'en est rien, cependant. Il s'est trouvé dès avant

1. Gidel, *Le droit international public de la mer*, t. I, 1932, p. III.

2. Soule and Mac Cauley, *International law for naval officers*, 3^e édit., Annapolis, 1928, p. 99.

3. Gidel, *op. cit.*, t. I, p. 110.

4. Hall, 8^e édit., revue par Higgins, p. 629.

5. Instructions sur l'application du droit international en temps de guerre, 8 mars 1934, art. 2, *B.O.E.*, p. 157.

la guerre mondiale, des auteurs pour se refuser à admettre la légitimité de la résistance du navire marchand. Comme le constate M. Fauchille : « Ce n'est guère que parmi les écrivains allemands qu'on rencontre des adversaires d'une semblable thèse : « Un navire de commerce, a dit notamment M. Triepel, n'a jamais le droit de se défendre, même si l'attaque dont il est l'objet est illégitime. Ce n'est pas à lui à se faire juge de ce point »¹. D'autres auteurs allemands tels que Niemeyer, Wehberg, admettent cependant « un droit général de défense »¹. L'illogisme de la position prise par Triepel est évident. Il reconnaît, en effet, le principe de l'interdiction d'attaque du navire marchand puisqu'il admet qu'il peut y avoir des attaques illégitimes ; et il refuse d'en tirer la conséquence logique : le droit pour le navire illégalement attaqué de se défendre. La position prise l'oblige ainsi à dénier à une collectivité légalement reconnue — le navire de commerce² —, un droit élémentaire et fondamental, un droit naturel³ reconnu de tout temps aux collectivités régulières comme aux individus : le droit de légitime défense.

M. Martini, au contraire, a compris que c'était le principe même de l'interdiction d'attaque qu'il fallait faire disparaître pour demeurer en posture logique. En sorte que la thèse allemande ainsi renouvelée par lui, acquiert, si l'on admet son point de départ, une rigueur qu'elle ne possédait pas avant la guerre mondiale.

Enfin, les auteurs et textes qui admettent le droit pour le navire marchand attaqué, de se défendre, lui accordent aussi celui, si sa résistance est victorieuse, de capturer l'assaillant : c'est la solution qu'admet Hall⁴ et qui est conforme aux traditions anglaise (Ordre en Conseil du 4 janvier 1666 et section 39 du *Naval Prize Act* de 1864) et française (Valin⁵, et article 34 de l'arrêté du 2 prairial an II)⁶.

1. Fauchille, *Traité*, p. 385. Dans le même sens que Triepel : Schramm.

2. Sur l'idée du navire de commerce considéré comme une collectivité, voir *Cours* de M. de Lapradelle, « La Mer », 1933, p. 284 et p. 322 et 331, et surtout M. Gidel, *op. cit.*, t. I, p. 251 : « Le navire comme collectivité organisée ».

3. Fauchille, *Traité*, p. 385 et 386.

4. Hall, 8^e édit., p. 628, § 182.

5. Valin, *Traité des prises*, 1763, p. 23.

6. Voir Fauchille, *Traité*, p. 385.

b) Le navire marchand belligérant a-t-il le droit de résister par la force à la visite ?

Strupp expose ainsi l'état de ce problème :

« a. D'après une opinion très répandue (Clunet, Wehberg, Garner, Hatschek), les navires ennemis auraient un droit de résistance contre l'acte hostile qu'est la saisie. Par conséquent pour constater s'il y a de la marchandise neutre à bord ou si le navire a droit à un traitement privilégié, le belligérant aurait le devoir de sommer celui-ci de s'arrêter (avec toutes les conséquences indiquées sub II ¹), mais il n'y aurait point à proprement parler de droit d'arrêt et de visite.

« b. D'après une autre opinion à laquelle il nous paraît préférable de nous ranger, le belligérant a le droit d'arrêter le navire ennemi et celui-ci doit se soumettre à cet arrêt et à la visite qui le suivra ². (Triepel, Schramm, van Eysinga) ».

C'est à la première de ces opinions que semblent se ranger les *Normes* italiennes de juillet 1927 dont l'article 14 est ainsi conçu : « Les navires marchands qui se défendent et résistent par la force à l'attaque et à la capture de l'ennemi sont traités comme légitimes belligérants ». Ce texte se rapporte aux navires marchands belligérants ainsi que l'indique son titre.

Les *Instructions américaines* de février 1917 sont plus explicites. *Article 47* : « The summoned vessel, if a neutral, is bound to stop... ; if an enemy vessel, she is not so bound, and *may legally even resist by force*, but she thereby assumes all risks of resulting damage ». Et leurs commentateurs, Soule and Mac Cauley ne le sont pas moins : « It is not unlawful for a private belligerent vessel to flee from enemy or resist capture by force » ³.

Les *Instructions françaises* de 1934 précisent seulement, dans leur article 92, que, « la tentative de fuite, qui fait courir au navire le risque de destruction, est un motif de

1. C'est-à-dire la saisie ou la destruction.

2. Strupp, *Éléments du droit international public universel*, 2^e édit., 1930, t. II, p. 615.

3. Soule and Mac Cauley, *International law for navals officers*, 3^e édit., 1928, p. 99.

suspicion, mais non de capture ». Ce qui semble indiquer que le fait, pour le navire marchand belligérant, de résister par la force est, au contraire, un motif de capture comme il l'est pour le navire neutre.

La question n'a d'ailleurs pas d'intérêt pratique, croyons-nous, car le seul fait de battre pavillon ennemi constitue presque toujours aujourd'hui un motif de capture. Il faudrait pour qu'elle en ait que l'on traite plus durement que par la capture le navire qui se défend : qu'on le traite en pirate par exemple. Or cela est difficile à admettre.

Quoiqu'il en soit, nous pensons, contrairement à l'opinion de Strupp et conformément à la solution des règles américaines, que le navire marchand belligérant qui se sait voué automatiquement à la capture, a toujours le droit d'essayer d'y échapper, soit par la fuite soit par l'emploi de la force.

C'est en effet sa qualité ennemie qui entraîne à elle seule capture du navire marchand belligérant, alors que le neutre, s'il porte de la contrebande en quantité suffisante, doit sa capture non à sa qualité de neutre mais bien à sa qualité de contrebandier. On le capture *bien que* neutre tandis que le navire marchand belligérant est capturé *parce qu'*ennemi. Cette différence explique, nous semble-t-il, que le premier n'ait pas le droit de résister à la visite, mais que le second possède ce droit. La visite, en effet, a pour but d'établir d'abord la qualité du navire. Elle ne peut donc qu'être défavorable au navire ennemi ; elle est, au contraire, favorable au navire neutre en ce qu'elle établit cette neutralité. Le navire ennemi a donc le droit de se défendre contre une action, même légale, dont les conséquences lui sont, en elles-mêmes, défavorables. Le navire neutre, au contraire, n'a pas le droit de résister à une action légale dont les conséquences lui sont, en elles-mêmes, favorables. Mais dira-t-on, c'est aussi la visite qui établit que le neutre est contrebandier : en cela elle lui est défavorable. Oui, mais c'est que le neutre, justement, n'a pas le droit d'être contrebandier. Tandis qu'il est sans signification de dire que le navire marchand ennemi n'a pas le droit d'être ennemi.

2. *Droit d'attaque.* L'action offensive est interdite au navire de commerce belligérant. Il n'a pas le droit d'attaque,

il n'a même pas le droit de visite. Et ceci sous peine d'être attaqué et détruit et même parfois d'être traité, non pas comme un navire de guerre, mais comme un pirate et comme un criminel de guerre¹.

Il y a pourtant des auteurs qui ont soutenu que le navire de commerce avait le droit d'attaquer². Hall déclare qu'une telle thèse est trop contraire à tout le courant des idées modernes pour pouvoir être seulement envisagée. Elle a toujours eu contre elle « the weight of practice and of legal authority »³. Le navire de commerce n'a nul besoin de se livrer à l'action offensive et sa situation ne saurait être comparée à celle qu'ont, à terre, les levées irrégulières. Enfin il offre encore moins de garanties de conduire la lutte selon les règles du droit international qu'un corsaire. Or, le peu de garanties qu'offraient ceux-ci a été l'une des raisons de la suppression de la course. Il ne semble donc pas qu'il puisse y avoir aujourd'hui controverse sur cette question. D'ailleurs la plupart des instructions navales spécifient qu'elles prévoient seulement l'armement défensif du navire de commerce. Précisons enfin qu'un geste comme celui du capitaine Fryatt attaquant, pendant la guerre, un sous-marin allemand, ne saurait être assimilé à une véritable action offensive. Du fait qu'il se trouvait en zone « interdite » par les Allemands, c'est-à-dire dans une zone où il pouvait à tout instant être coulé sans avertissement, ce commandant se trouvait en effet en état de légitime défense : l'attaque préventive pouvait être pour lui le seul moyen efficace d'assurer le salut de son bâtiment.

1. Annexe du 22 juin 1914 à l'Ordonnance allemande des Prises du 30 septembre 1909.

2. Cités par Hall, *Traité*, p. 630. Ce sont : Wheaton et Kent. Ce dernier pense que le navire marchand ne viole par là aucune règle du droit de capture vis-à-vis de l'ennemi, c'est-à-dire au fond aucune règle de droit international, mais commet seulement une faute de droit interne, « a municipal wrong ». Fauchille, *Traité*, p. 384, note 1, cite en outre : Taylor et Walker.

3. Hall, *Traité*, p. 630. Il cite dans ce sens : Vattel, de Martens, Holland, Openheim, Despagnet, Les Queens Regulations de 1861 ; on peut ajouter Fauchille, *Traité*.

II. Armement du navire de commerce.

Fauchille pose très clairement la question :

« L'idée de légitime défense qui conduit ainsi à reconnaître exceptionnellement aux navires privés et aux navires publics la possibilité de commettre des hostilités doit nécessairement leur permettre de posséder un armement. Il faut bien en effet qu'ils aient les moyens matériels d'exercer leur droit. Mais cet armement, qui sera toujours un armement réduit puisqu'il sert seulement à leur défense, et qui peut être fourni indifféremment par l'Etat ou par les propriétaires, a-t-il pour conséquence de modifier la nature des navires ? Les fait-il rentrer dans la catégorie des forces armées des belligérants ? »¹

A cette question de nombreux Etats répondent que le navire marchand armé demeure navire de commerce et ne change pas de statut, pourvu que son armement soit exclusivement défensif. Aux références indiquées par Fauchille² on peut ajouter aujourd'hui :

1. Les *Instructions françaises* du 8 mars 1934, article 2 :

« Vous n'attaquerez pas un navire de commerce pour le seul motif qu'il est armé défensivement ». Et ceci s'applique aux navires de commerce belligérants ou neutres, ainsi qu'il résulte expressément du titre de l'article. C'est donc aux yeux des *Instructions françaises* une règle très générale que l'armement défensif du navire de commerce ne lui fait pas perdre son caractère pacifique et ne donne pas le droit au navire de guerre de le traiter en navire de guerre.

2. Hall, qui exprime ainsi son avis : « Such ships are not ships of war, but are armed solely in self-defence ». Et il ajoute, ce qui confirme ce que nous avons dit au début du présent chapitre sur l'antiquité de cette coutume : « The practice is an old one, and the right of a belligerent merchant ship to carry arms and to resist capture was recogni-

1. Fauchille, *Traité*, p. 389.

2. Pays cités par Fauchille comme ayant cette opinion : France, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Espagne, Chili, Argentine, Uruguay (Notes britannique du 7 mars 1915 ; française du 15 mars 1917 ; Circulaire des Etats-Unis du 19 septembre 1914 ; note chilienne du 7 juillet ; ordre argentin du 17 août 1914 ; décret uruguayen du 8 septembre 1914, etc).

zed by the Prize Courts of Great Britain, France and the United States during the Napoleonic wars »¹. On remarquera que Hall ne parle pas du navire neutre, mais seulement du « belligerent merchant ship ».

3. Les *Instructions italiennes* de 1927, dont le titre de l'article 14 est ainsi conçu : « Armement défensif des bâtiments de commerce *des Etats belligérants* ». Il semble résulter de leur silence quant au navire neutre que ces Instructions refusent à ce dernier le droit d'être armé. C'est ainsi du moins que l'interprète leur commentateur le plus autorisé, R. Sandiford : « Da quando sopra apparare che l'armamento diffensivo delle navi mercantili non puo essere lecito alle navi mercantili neutrali »². La thèse italienne consisterait-elle à accorder au navire neutre le droit de résister à l'attaque mais à lui refuser celui d'être armé ? Ce serait assez peu logique.

4. Les *Règles américaines* de 1917 sont muettes sur le navire de commerce armé. Mais Soule and Mac Cauley admettent expressément la légitimité de l'armement du navire marchand belligérant³. Par contre, même silence de leur part en ce qui concerne l'armement du navire neutre. Cependant les Etats-Unis, en 1917, et avant leur entrée en guerre, annoncèrent leur intention de placer une garde armée à bord de ceux de leurs navires qui naviguaient dans les zones de guerre allemandes⁴.

Telles sont les opinions dominantes en la matière. Mais deux Etats ont, pendant la guerre mondiale, soutenu une thèse toute différente : ce furent les Pays-Bas et l'Allemagne.

Les premiers admirent le droit, pour le navire marchand, de s'armer pour sa défense. Mais un tel navire devait, selon eux, être assimilé au navire de guerre, car l'acte par lequel le navire armé se défend, pour légitime qu'il soit, n'en est

1. Hall, *Traité*, p. 629.

2. Sandiford, *Note di diritto marittimo di guerra*, 1928, p. 54.

3. Soule and Mac Cauley, p. 99. C'est la thèse soutenue par le gouvernement des Etats-Unis pendant la guerre mondiale. (Circulaire du 19 septembre 1914, confirmée par une dépêche du 7 novembre 1914 ; la note de M. Lansing du 18 janvier 1916 sembla orienter différemment la pratique américaine ; mais celle-ci revint définitivement à son orientation première dans le *Memo-randum* du 25 mars 1916). Voir Fauchille, *Traité*, p. 392.

4. Fauchille, *Traité*, p. 393.

pas moins un acte de guerre (Notes hollandaises à la Grande-Bretagne des 7 avril et 31 juillet 1915)¹.

La thèse allemande, bien entendu, est tout à fait hostile à l'armement du navire marchand : un navire marchand armé est un navire de guerre. Triepel, qui refuse au navire de commerce le droit de se défendre contre l'attaque, même illégitime, est ici logique en lui refusant aussi le droit de s'armer. Ce refus constitua la base de la thèse officielle allemande pendant la guerre mondiale (Mémorandum du 15 octobre 1914 et Note du 14 février 1915).

Depuis la guerre, la position allemande ne semble pas avoir varié : Strupp par exemple, bien que ne prenant pas expressément parti, critique la doctrine et la pratique anglo-américaines qui ont « admis de tout temps les armements dans un but défensif » et qui ont tenté d'étayer leur opinion en alléguant un droit de nécessité. De plus, il se demande « jusqu'à quel point, à la fin de la guerre, tous les navires de commerce de l'Entente n'étaient pas devenus — au moins lorsqu'ils étaient armés — des navires auxiliaires ». Et il conclut enfin que « ni la question de la transformation, ni celle de l'armement des navires de commerce pour leur défense n'ont fait de progrès depuis la guerre »². C'est-à-dire que chacun est resté sur ses positions.

Quant à M. Martini, nous avons vu que pour lui, le navire marchand armé est une chose juridiquement impossible, une sorte de monstruosité : il ne peut l'admettre qu'en l'assimilant au navire de guerre. C'est au fond la thèse hollandaise qu'il reprend, avec cette différence qu'il n'admet pas théoriquement la légitimité de la self-defence du navire marchand, comme le font les Pays-Bas, mais qu'il l'admet pratiquement, comme un état de fait, dû à la volonté de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, et devant lequel il s'incline, mais en demandant aussitôt l'assimilation au navire de guerre.

On voit donc qu'il y a, en somme, deux thèses en présence : l'une admet la légitimité de l'armement défensif

1. Cité par Fauchille, *Traité*, p. 390.

2. Strupp, *Eléments de droit international public universel*, 1930, t. II, p. 566 et 567.

du navire de commerce belligérant ou neutre et soutient que cet armement n'enlève pas à ce navire son caractère de navire marchand : c'est la thèse française. Elle comporte une nuance, formulée seulement par omission, de la part de l'Italie, de la Grande-Bretagne et peut-être des Etats-Unis : c'est que le navire *neutre* n'a pas le droit d'être armé.

L'autre est la thèse allemande, qui conteste absolument la légitimité de l'armement du navire de commerce. Cet armement entraîne pour lui changement de statut juridique et assimilation au navire de guerre. La Hollande adopte cette idée d'assimilation tout en reconnaissant cependant au navire de commerce le droit de s'armer pour se défendre.

Nous croyons que les deux nuances apportées à chacune de ces deux thèses ne sont guère fondées. On ne voit pas pourquoi le navire marchand neutre, qui, dans une zone de guerre, court le même risque d'attaque que le navire marchand belligérant serait, en droit, dans une position plus défavorable que ce dernier. On ne peut pas faire entre eux une discrimination autorisant l'un à être armé et refusant ce droit à l'autre : sur quelle base juridique fonder une telle distinction ? D'autre part, le droit, en quelque sorte conditionnel, que reconnaît la Hollande au navire marchand n'a plus, du fait de cette condition, aucune utilité. Le navire marchand a le droit d'être armé dit la thèse hollandaise, mais il est alors assimilé au navire de guerre : la question n'est pas là. Il s'agit de savoir si le navire de commerce a le droit, tout en restant navire de commerce, d'être armé. A la question ainsi posée, la Hollande répondrait non. C'est la thèse allemande.

On voit que les deux thèses opposées ne sont pas susceptibles de nuances ou d'accommodements. C'est tout l'un ou tout l'autre, ainsi que l'a déjà montré Fauchille : « En d'autres termes il faudra appliquer à ces navires, suivant les cas, toutes les règles des navires marchands ou toutes celles des bâtiments de guerre »¹. A cette proposition M. Martini souscrirait sans doute. Mais là se borne son accord avec le système français. Car, alors que ce dernier entend maintenir

1. Fauchille, *Traité*, p. 391.

intégralement au navire marchand armé son statut de navire de commerce, il entend, lui, l'assimiler non moins intégralement au navire de guerre.

III. *Statut du navire marchand armé en eaux intérieures neutres.*

De la conception que se font les Etats du navire marchand armé en haute mer découle logiquement celle qu'ils se font de ce même navire en eaux intérieures neutres.

Pendant la guerre mondiale, les Puissances neutres autres que les Pays-Bas, admirent donc dans leurs ports, au titre de navires de commerce, les navires marchands armés. Mais certaines d'entre elles exigèrent des garanties de non-transformation de ces navires en croiseurs auxiliaires. L'Argentine, par exemple¹, les soumit à une surveillance spéciale ; elle distingua entre ceux qui portaient des canons à l'arrière seulement et ceux qui en portaient aussi à l'avant et en abord, ces derniers devant être plus rigoureusement surveillés. De plus, elle leur imposa à tous de ne pas quitter ses ports moins de 24 heures après le départ d'un navire marchand ennemi, armé ou non.

Pour les Pays-Bas, les navires marchands armés battant pavillon belligérant devaient être admis dans les eaux hollandaises aux mêmes conditions que les navires de guerre belligérants, c'est-à-dire, en l'espèce, n'y être pas admis du tout, ainsi qu'il résulte de l'article 4 de la Déclaration hollandaise de neutralité.

Les Pays-Bas, ici, sont seuls de leur opinion en présence de toutes les autres nations neutres. Celles-ci continuent à reconnaître au navire marchand armé défensivement la qualité de navire de commerce et à le recevoir comme tel dans leurs ports, sauf à exiger de lui qu'il se soumette à certaines formalités ou à une certaine surveillance.

¹. Ordonnance de neutralité du 17 août 1914. Voir Fauchille, *Traité*, p 722 et 723.

Section V

Confrontations des faits et doctrines précédents avec l'idée d'assimilation du navire marchand au navire de guerre

Que pouvons-nous conclure de cet amas de faits et de thèses souvent contradictoires ? Une pratique internationale ferme s'en dégage-t-elle ? Sur bien des points, non.

Mais sur l'un d'eux au moins il semble cependant y avoir eu unanimité pratique pendant la guerre mondiale, ainsi que nous croyons l'avoir montré : c'est celui de la règle des 24 heures, durée maximum de séjour des navires de guerre belligérants dans les ports neutres. Cette règle, qui semble ainsi bien entrée dans la pratique moderne, n'est cependant pas parmi les plus anciennes du droit de la guerre maritime. Introduite par la Grande-Bretagne dans ses *Règles* du 31 janvier 1862¹, admise en 1907 par la deuxième Conférence de La Haye, elle a, en moins de trois quarts de siècle, pénétré profondément dans la pratique des Etats et résisté à l'épreuve décisive de la guerre mondiale, non pas en ce sens qu'elle n'a jamais été violée — nous avons vu le contraire —² mais en ce sens qu'aucune Puissance neutre

1. Voir à la suite de quelles circonstances, dans Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, p. 429. La « règle des 24 heures » appliquée avant 1862, ne limitait pas la durée de séjour, mais interdisait seulement à deux navires de guerre ennemis de quitter le port neutre à un intervalle de moins de 24 heures l'un de l'autre. Ce fut la façon dont le *Tuscarora*, navire nordiste, tourna cette règle, pendant la guerre de Sécession, qui amena la Grande-Bretagne à la compléter d'une nouvelle règle limitant à 24 heures la durée du séjour.

2. Les règles les plus certaines, les plus formellement reconnues du droit de la guerre peuvent évidemment toujours être violées ; mais le fait de leur violation (à moins d'être multiplié au point que nul ne les observe plus) ne saurait leur ôter leur caractère de règles reconnues. Nous avons cité au début de ce chapitre, une série de cas de violation d'eaux territoriales neutres par des navires de guerre belligérants en 1914. Est-il cependant règle du droit des gens plus ancienne et plus universellement reconnue que celle qui interdit aux belligérants de se battre en eaux territoriales neutres ?

Voir, par exemple, comment, au dix-huitième siècle, cette règle était déjà considérée comme bien établie et comment la Grande-Bretagne elle-même, dont les navires l'avaient violée en particulier au combat de Lagos, en reconnaissait formellement l'existence, ainsi qu'il résulte nettement des instruc-

n'en a pratiquement appliqué d'autre, bien que ces Puissances fussent libres de le faire ; ce qui prouve combien elle est adaptée aux circonstances de la guerre maritime.

Nous n'entendons pas dire par là qu'on la puisse affirmer déjà règle du droit international universel. La Conférence de La Haye, en effet, n'a vu en elle qu'une règle supplétive et a laissé les Etats neutres libres d'en promulguer d'autres. Et certains de ces Etats ont, nous l'avons vu, usé de cette liberté en 1914. Cependant ils n'en ont usé que d'une façon théorique et passagère et se sont pratiquement ralliés à la règle des 24 heures.

Théoriquement donc, on ne peut dire qu'il y ait là une règle entrée dans la conscience universelle des Etats. Mais il n'est pas téméraire d'affirmer, croyons-nous, que, vu le rôle pratique considérable qu'elle a joué en 1914, elle tend vers ce résultat. Elle a une tendance pratique accusée à l'universalité. Or c'est ainsi que se forment peu à peu les coutumes qui entrent ensuite dans le corps des règles du droit des gens. Il peut donc sembler hasardeux, après cette consécration de fait, qui manque à bien d'autres règles du droit de la guerre, de tenter de supprimer celle-ci.

Au surplus, il ne faut pas oublier que l'Etat neutre qui fixe un délai plus considérable que les 24 heures risque toujours d'encourir, de la part de l'un des belligérants, le reproche de manquer à la neutralité. Car, même lorsque le

tions confidentielles que Pitt envoya à l'ambassadeur d'Angleterre à Lisbonne, au sujet de cette même affaire de Lagos :

« Est-il vrai, en un mot, que dans le dernier combat de Lagos, les commandants des vaisseaux de Sa Majesté n'aient pas suffisamment respecté les eaux de Portugal et que l'Océan et le *Redoutable* aient été coulés par une violation formelle des droits territoriaux de Sa Majesté Très-Fidèle ? ».

Et plus loin :

« Au cas où il y aurait eu de notre part *violation évidente de territoire*, vous aurez grand soin de vous prévaloir de toutes *circonstances atténuantes* qui pourront calmer l'impression fâcheuse que la première nouvelle d'une insulte faite aux côtes du Portugal a pu causer. *Sans justifier en rien ce condamnement toutes les nations civilisées*, vous ne négligerez rien cependant pour atteindre le même but, en insinuant dans tous vos discours avec quelle *indulgence* de semblables questions doivent être traitées. » (C'est nous qui mettons en italique).

(*Mémoires* de Malouet, 2^e édit., 1874, t. I, Appendice, p. 349 et 350. Traduction française d'une lettre très confidentielle de M. Pitt à M. Hay, ambassadeur d'Angleterre à Lisbonne, datée du 12 septembre 1759 et publiée par Lord Mahon, dans son *History of England*, IV, 391).

délai s'applique à tous les pavillons, il y a toujours un des belligérants qui, de par les circonstances géographiques, se trouve avantagé par rapport à l'autre dans l'usage qu'il peut faire des ports d'un Etat neutre donné. D'où l'intérêt qu'il y a pour cet Etat neutre, à fixer à un minimum — les 24 heures — le délai pendant lequel ce belligérant peut profiter de cet avantage : le neutre échappe ainsi aux reproches possibles du belligérant adverse.

Ceci établi, examinons de plus près la conception de M. Martini : l'assimilation du navire marchand battant pavillon belligérant au navire de guerre battant ce même pavillon, et confrontons-la avec les règles actuelles du droit d'asile et en particulier la règle des 24 heures.

Nous constatons d'abord que tous les problèmes du droit d'asile, déjà peu faciles, apparaissent, si l'on met cette conception à leur base, singulièrement plus compliqués à résoudre. Faut-il, en effet, considérer là aussi le navire de commerce battant pavillon belligérant comme un navire de guerre et lui appliquer telles quelles les règles établies pour celui-ci ?

Si oui, on est conduit à des conséquences telles que celle-ci : le bâtiment marchand battant pavillon belligérant qui entre dans un port neutre ne doit pas, s'il est assimilé à un navire de guerre, y rester plus de 24 heures, selon la règle fixée par la Convention XIII de La Haye et appliquée par la quasi-unanimité des Etats pendant la guerre mondiale, bien que la Convention eût laissé toute latitude aux Puissances neutres pour fixer un autre délai, pourvu que celui-ci fut appliqué impartialement à tous les belligérants. Mais un bâtiment de commerce peut avoir à séjourner plus de 24 heures dans un port, ne serait-ce que pour y charger ou décharger une cargaison importante. Et il peut être du plus haut intérêt pour l'Etat neutre de permettre ce chargement ou ce déchargement. L'application ainsi faite de la conception de M. Martini risque donc de nuire gravement à l'Etat neutre en gênant son trafic commercial, c'est-à-dire en entravant son ravitaillement, opération essentielle et souvent déjà gênée en temps de guerre, par de multiples autres causes.

De même, il peut se trouver simultanément dans un même port neutre plus de trois bâtiments de commerce battant le même pavillon belligérant. Et il y a d'autres exemples : les problèmes relatifs au ravitaillement, en particulier, dont les solutions ne peuvent être les mêmes pour un navire de guerre et un navire marchand, même assimilé.

D'où il faut conclure qu'en cette matière les règles fixées à La Haye et actuellement en vigueur ne peuvent plus trouver leur application dans le système de M. Martini. Cherchons donc quelle serait la condition qui pourrait être faite au navire marchand belligérant dans ce système, au point de vue du droit d'asile.

Différentes solutions peuvent être envisagées :

1. La première consisterait à ne considérer le navire marchand belligérant comme un navire de guerre qu'en haute mer et dans les eaux territoriales neutres. En eaux intérieures neutres il redeviendrait simple navire de commerce aux yeux de l'Etat neutre : et l'on retombe alors, s'il est armé, sur le problème du navire marchand armé tel qu'il s'est posé au cours de la guerre mondiale. Mais est-il possible qu'un même navire ait ainsi deux statuts juridiques différents suivant les eaux où il se trouve ? Cette situation engendre en effet des difficultés considérables :

D'abord, comment obliger un Etat neutre à regarder comme un navire marchand dans ses eaux intérieures un bâtiment qu'en haute mer il est tenu de considérer comme un navire de guerre, c'est-à-dire comme investi du droit de visite vis-à-vis des navires marchands battant son pavillon à lui, Etat neutre ? Comment ensuite un Etat neutre pourrait-il, sans violer sa neutralité, considérer comme un navire de commerce, dans ses eaux intérieures, un bâtiment qu'en haute mer ce même Etat devra tenir pour un navire de guerre ? Si, par exemple, il autorise ce bâtiment à rester plus de 24 heures dans un de ses ports, l'Etat belligérant ennemi, aux yeux de qui ce navire n'est et ne peut être partout qu'un navire de guerre, ne sera-t-il pas fondé à voir dans ce séjour une violation de neutralité ? Il le sera peut-être en droit, parce que cette règle des 24 heures est admise aujourd'hui par beaucoup. Et il le sera certainement en

équité parce que le bâtiment en question pourra, dans le port neutre, s'abriter, se ravitailler, se réparer, s'armer même, puis appareiller à son heure pour aller attaquer les navires ennemis : le port neutre, en un mot, lui aura servi de base, ce qui est évidemment contraire à la neutralité.

Et qu'on ne dise pas que si le délai de plus de 24 heures fixé par la Puissance neutre est consenti impartialement à tous les pavillons il ne saurait y avoir violation de la neutralité. Car, lorsqu'un navire séjourne un temps assez considérable dans un port, 8 jours par exemple, lorsqu'il peut y revenir aussi souvent qu'il lui plaît, lorsqu'il a le droit de s'y ravitailler et de s'y réparer, il est indéniable qu'il trouve dans ce port une véritable base d'opérations. Si la définition précise de la notion de base est délicate à formuler¹, si cette notion, dans certains cas limites, apparaît même assez vague, il est certain cependant que, dans le cas qui nous occupe, elle est nette et correspond à une réalité : l'Etat neutre est engagé, à un degré plus ou moins grand, mais certain, dans une opération de guerre. Il y a violation de sa neutralité.

Cette solution est donc inapplicable.

2. On peut alors essayer de distinguer entre le bâtiment marchand qui est armé et celui qui ne l'est pas. Non armé, le navire de commerce ne serait pas considéré comme un navire de guerre : mais alors on ne pourrait lui infliger le traitement de l'attaque-destruction et ceci est contraire au principe posé par M. Martini. Ou bien, il ne serait navire de guerre, qu'aux yeux du belligérant ennemi ; mais alors, exposé au torpillage pur et simple, il s'armerait pour se défendre. Pratiquement le navire marchand belligérant non armé disparaîtrait donc : et c'est bien ce que prévoit M. Martini. La distinction est donc inutile : seul le problème du navire marchand armé subsiste.

3. Partons alors de l'idée suivante : si le navire marchand

1. Voir Pepy, *op. cit.* Voir aussi la définition de la base d'opération donnée par Jomini et citée par Hall, puis par Dupuis, *op. cit.*, 1899, p. 458 : « C'est le lieu d'où une armée ou une force navale « tire ses ressources et ses renforts, d'où elle organise une expédition offensive et où elle trouve au besoin un refuge ».

armé doit être, en haute mer, considéré par les neutres et par les belligérants comme un navire de guerre, c'est qu'on lui reconnaît par là même le droit de visite. Or c'est là très probablement, une prétention que les neutres jugeront presque toujours inadmissible.

Il faut donc que, vis-à-vis des neutres, un tel navire reste, en haute mer comme ailleurs, navire de commerce. Il ne serait par conséquent navire de guerre qu'au regard du belligérant ennemi. Mais celui-ci n'admettra jamais qu'un tel navire se fasse réparer et ravitailler comme il l'entendra dans les ports neutres pour venir ensuite attaquer ses propres vaisseaux. Il exigera que les neutres, eux aussi, le considèrent comme un navire de guerre, sinon en haute mer, du moins dans leurs eaux territoriales et intérieures. Le statut de ce navire sera alors bien étrange : en haute mer il sera navire de guerre vis-à-vis du pavillon ennemi, navire marchand vis-à-vis du pavillon neutre. Il n'aura donc pas le droit de visite. Mais il aura le droit d'attaque-destruction contre le pavillon ennemi et reconnaîtra ses ennemis à l'absence de peinture sur leur coque. En eaux intérieures neutres, d'autre part, il redeviendra navire de guerre aux yeux du neutre et sera dès lors à peu près hors d'état d'effectuer des opérations commerciales, le délai de 24 heures, la règle des 3 mois, etc... s'y opposant pratiquement. Ce système aboutit, en outre, à créer deux catégories de navires de guerre : ceux qui ne sont autres que des navires marchands armés — et qui n'ont pas le droit de visite — et les navires de guerre proprement dits, à statut complet. Était-ce bien la peine de supprimer la distinction entre navires de commerce et navires de guerre pour aboutir à la réintroduire sous une forme aussi défectueuse ?

On voit donc que, de quelque côté que l'on se tourne, la solution échappe. Il y a, en réalité, incompatibilité entre la nature même du navire de commerce et le statut militaire que M. Martini prétend lui appliquer. Et c'est pourquoi on ne peut pas, ainsi que nous croyons l'avoir montré, donner à un navire un statut à la fois commercial dans certaines eaux et militaire dans d'autres. L'assimilation du navire marchand au navire de guerre, préconisée par

M. Martini doit donc être complète ou n'être pas. Elle ne peut pas être complète parce qu'elle empêcherait ce navire de remplir sa fonction commerciale, et qu'en temps de guerre plus encore qu'en temps de paix, cette fonction est primordiale, le ravitaillement des nations, belligérantes ou neutres, en dépendant étroitement, ainsi que l'a prouvé l'expérience de la guerre mondiale.

Cette assimilation est donc irréalisable.

L'attitude prise par M. Martini correspond cependant en partie, et peut-être inconsciemment, à une réalité beaucoup plus profonde et beaucoup plus générale que celle du navire marchand armé. Cette réalité est que, de plus en plus, la marine de commerce d'un Etat constitue un véritable service public de celui-ci, comme nous le montrerons plus loin. Elle l'est en temps de paix, elle le devient encore bien davantage en temps de guerre. Il en résulte que, logiquement, le droit de la guerre maritime s'en doit trouver considérablement modifié. Dès l'instant, en effet, que l'on peut, avec certitude, déceler, derrière chaque navire marchand, la présence de l'Etat dont il bat pavillon, que l'on peut dire que, si ce navire est à la mer, c'est par l'ordre et pour le bénéfice de cet Etat, l'attitude que l'on tiendra vis-à-vis de ce navire s'en trouve toute modifiée. Pour reprendre une distinction classique du droit des gens, ce bâtiment mérite très probablement beaucoup plus la qualification de navire public que celle de navire privé. Il n'y a donc plus guère que des navires publics. Mais, — et c'est là qu'est l'exagération de M. Martini —, la notion de navire public est une notion différente de celle de navire de guerre. Le statut d'un tel navire était même jusqu'ici beaucoup plus proche du statut du navire privé que de celui du navire de guerre.

CHAPITRE IV

SUBSTITUTION AU PAVILLON D'UNE PEINTURE AUX COULEURS NATIONALES

Il n'y a que trois solutions possibles au problème de la procédure à employer par le navire de guerre vis-à-vis du navire de commerce. Deux extrêmes : la destruction pure et simple ou la liberté totale ; une moyenne : la visite (ou le déroutement) et la capture suivie ou non de destruction.

Le système de M. Martini qui écarte la solution moyenne pratiquée depuis des siècles, consiste en une combinaison de la destruction et de la liberté, la première appliquée au navire marchand ennemi, la seconde au neutre. Mais le point délicat est alors de faire, en quelque sorte automatiquement et sans visite, la discrimination entre ennemi et neutre.

M. Dupuis, dans un texte que nous citons plus loin¹, déclare cette discrimination impossible sans la visite. De fait, la solution de la peinture aux couleurs nationales, préconisée par M. Martini, nous semble loin d'être à l'abri de toute critique.

Qu'arrivera-t-il en effet, si un navire de commerce belligérant se revêt d'une couche de peinture aux couleurs d'un Etat neutre ? Le seul remède prévu par M. Martini

1. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, p. 349. Voir plus loin, p. 134.

consiste en sanctions individuelles très sévères, et en un droit d'extradition que possède, vis-à-vis des autres neutres, l'Etat dont le délinquant a usurpé les couleurs. Mais voici 37 ans déjà que M. Dupuis écrivait, au sujet de l'emploi d'un faux pavillon : « Les usages de la mer le permettent ; l'interdiraient-ils, quelle sanction pourrait détourner d'une telle fraude les navires menacés d'un coup de torpille inopiné ? Que pourrait la menace d'une peine sévère pour prévenir la dissimulation si cette peine n'aggravait en rien le sort réservé à la loyauté » ?¹ Porteur de son pavillon national, le navire marchand belligérant risque la destruction et son équipage la mort ; porteur irrégulièrement des couleurs d'un Etat neutre, il ne saurait risquer davantage et il a, par contre, des chances plus grandes d'être épargné. Dans ces conditions il n'hésitera pas : il passera sous couleurs neutres.

De plus, l'expérience montre que, — sauf en matière de piraterie où toutes les nations sont d'accord parce que le pirate n'agit qu'en vue de son intérêt personnel — les sanctions individuelles sont inopérantes parce que non appliquées, tant que l'individu est couvert par l'Etat dont il est ressortissant. La fameuse liste de criminels de guerre dressée par l'Entente en 1919² et sur laquelle figuraient tant de commandants de sous-marins allemands qui n'ont jamais été inquiétés (ou qui, traduits devant des tribunaux de leur pays, ont été acquittés) en est une excellente preuve. Or, l'Etat belligérant couvrira toujours le capitaine et l'équipage qui, au prix d'une fraude de pavillon, auront essayé d'assurer le ravitaillement de leur pays.

En outre les Etats neutres, en général, seront parfaitement indifférents à cette fraude qui ne lèse en rien leurs intérêts. Seul l'Etat neutre dont on a usurpé les couleurs pourrait y trouver à redire, surtout si on lui impute le tonnage du navire fraudeur ; mais s'il se heurte à des refus d'extradition, il n'aura guère de moyen de faire respecter son droit.

1. Depuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, p. 349.

2. Traité de Versailles, partie VII, art. 228, § 2.

Enfin les sanctions, quelles qu'elles soient, — si on parvient jamais à les appliquer — ne feront pas reculer, en temps de guerre, les marins d'un pays qui se sentirait manquer des denrées nécessaires à la continuation de la lutte.

C'est donc, croyons-nous, une grave erreur de méthode que de vouloir, en l'état actuel du droit des gens, assurer le respect de ses règles par des sanctions directes contre les individus : tant que la sanction contre l'individu n'émane pas d'un Etat, qu'elle n'est pas inscrite dans sa loi interne, elle n'est pas efficace ¹. Il faut, obligatoirement, pour frapper un individu, passer par l'Etat dont il est ressortissant (ou par celui dans le territoire duquel il se trouve). Si cet Etat l'abandonne — cas du pirate — alors seulement peut fonctionner la sanction internationale : et cet abandon est bien plutôt une coopération. Mais si cet Etat le couvre, en engageant sa souveraineté, la sanction est totalement inopérante. Le droit international public se construit à partir des Etats souverains — quelles que soient les limitations que la communauté des nations apporte à cette souveraineté, elle reste à la base du droit des gens — et non à partir des individus qui ne sont que très exceptionnellement et indirectement sujets de ce droit ².

Cette partie du système de M. Martini, si ingénieuse et originale soit-elle, ne nous semble donc pas pouvoir être

1. Un exemple frappant de ce genre de règle assurée par des sanctions individuelles directes est offert par les Résolutions Root. On avait voulu en 1922 (Voir dans les *Transactions of the Grotius Society*, vol. 19, « Problems of peace and war », 1934, l'article de Sir Eldon Manisty, K.C.D., C.M.G., Commissaire général de la Marine anglaise, intitulé « The navy and international law », p. 179), déclarer pirates et traiter comme tels tous les agents de quelque Puissance que ce fût qui violeraient ces règles (Traité de Washington, art. 3). Après 8 ans de réflexions et de critiques cette règle a été passée sous silence au Traité de Londres en 1930. On s'est aperçu qu'elle était non seulement inutile mais encore juridiquement impossible : on ne peut assimiler à un pirate l'officier qui combat pour son pays. Il peut commettre des « crimes de guerre », il ne commet pas de piraterie. Voir Gidel, *op. cit.*, t. I, p. 344 et suiv. « Mais il est certain qu'un texte semblable ne peut que se révéler impraticable à l'usage ».

Voir aussi de Lapradelle, *Cours*, p. 615 et suiv., qui critique également le contenu des Résolutions Root.

2. Voir *Grotius Society*, 1933, p. 198 : « It is a settled rule of international law by the permanent court, that individuals as such have no rights or obligations under international law ». « The subjects of international law are states, not individual ». *Is international law tending towards clarification or confusion ?*, par F.T. Grey.

mise en pratique. Quant à l'argument que l'on peut plus aisément changer de pavillon que de peinture, il ne porte pas, car la peinture du bâtiment se fera au port de l'Etat belligérant. A la mer elle se fera très rarement ; et par beau temps, elle ne sera pas impossible : de bonnes heures de travail y suffiront.

Ce procédé n'est donc point encore celui qui infligera un démenti à l'affirmation de M. Dupuis relative à l'impossibilité de connaître, sans visite, la nationalité d'un navire.

Conclusion

Nous pouvons tenter maintenant une appréciation générale sur les dispositions essentielles du projet de M. Martini que nous avons groupées et examinées sous les deux rubriques de « droit matériel » et « droit formel » des prises.

Cet examen nous semble conduire aux conclusions suivantes :

1. *Droit matériel.* — La règle selon laquelle la cargaison suit toujours le sort du navire est entièrement nouvelle. Elle supprime nombre de problèmes. Mais elle en supprime même tellement qu'elle réduit à peu près à rien le contenu du droit matériel des prises : elle chasse, en quelque sorte, ce droit du domaine de la guerre maritime au commerce. Elle constitue donc certainement un recul du droit des gens.

Ce recul n'est pas compensé, bien au contraire, par l'institution du système du « volume de commerce légitime des neutres » dont nous avons montré que l'application entraînerait des conséquences pratiques impossibles à admettre par la plupart des Puissances maritimes.

Quant à la partie négative du projet, celle qui concerne la suppression des juridictions de prises, elle est critiquable en ce qu'elle détruit une institution qui rend des services réels et qui a en outre, le grand avantage, étant nationale, d'être plus aisée à maintenir et à améliorer qu'il ne le serait de créer une institution internationale nouvelle. L'échec de

la Cour internationale des Prises, créée à La Haye en 1907, et qui cependant se superposait seulement aux Cours nationales, sans les supprimer, ne doit pas être oublié.

Le Conseil des neutres de M. Martini, qui ne serait pas une véritable juridiction, mais un simple organisme de liaison entre les neutres est au contraire une innovation intéressante et probablement apte à rendre des services à la cause du droit des gens en temps de guerre¹. Mais à la condition toutefois que ce Conseil s'occupe de protéger les intérêts légitimes des neutres et de faire respecter les règles du droit, en dehors de toute théorie préconçue sur le « volume de commerce ». Et à la condition aussi qu'il ne se substitue en aucune façon aux Cours des prises nationales, qui remplissent une tâche qu'elles semblent seules, dans l'état actuel du droit des gens, capables de remplir.

2. *Droit formel.* — Toutes les innovations de M. Martini en cette matière découlent, au fond, de l'idée que l'attaque-destruction des navires marchands est désormais rendue nécessaire par la nature des armes nouvelles : sous-marin et avion. Nous examinerons plus loin cette assertion.

Mais nous pouvons dès maintenant tenir pour acquis qu'il est impossible d'assimiler le navire de commerce, armé ou non, au navire de guerre². Et cela seul empêcherait les Puissances d'admettre les règles de forme proposées par M. Martini, même si les objections relatives à l'emploi de la peinture des bateaux n'étaient pas fondées.

Nous croyons, en définitive, qu'il faut surtout considérer la synthèse de M. Martini comme l'expression, sous forme de règles juridiques, des intérêts allemands en matière de guerre maritime. Mais le point de vue unique qui a guidé son auteur a conduit celui-ci à échafauder un système qui,

1. Elle semble répondre à un besoin, à une tendance assez généraux. En pleine guerre mondiale déjà, la Grande-Bretagne l'exprimait très nettement : « Le gouvernement de Sa Majesté souhaiterait qu'une ligue de nations neutres fût constituée sous la direction des Etats-Unis ». Cité par de Lapradelle, *Cours*, p. 569. Et à l'heure actuelle des propositions du même genre, relatives surtout à la guerre terrestre, ont été émises. Voir de Lapradelle, *Cours*, p. 570. Il semble qu'il y ait là une idée en train de faire son chemin.

2. Voir, II^e partie, chap. II, *in fine*.

s'il est logiquement construit, est cependant inacceptable par la majorité des Puissances maritimes et même, dans certaines de ses dispositions, impraticable. Ce pourquoi on ne peut se défendre de le qualifier d'utopique, reproche qu'il peut paraître assez piquant d'avoir à adresser à un auteur aussi âprement réaliste que M. Martini. Mais c'est justement cet excès de réalisme qui, en limitant au seul intérêt national, bien ou mal compris d'ailleurs, d'une unique Puissance, l'horizon de l'ingénieux juriste, a conduit celui-ci à des conceptions qui prêtent à un tel reproche.

La tentative de M. Martini nous paraît donc vouée à l'échec. Et ceci montre combien il est difficile d'échafauder des règles entièrement nouvelles et délicat de porter la main sur l'édifice laborieusement échafaudé avant 1914.

Est-ce à dire que l'on doive renoncer désormais à toute innovation importante dans le droit de la guerre sur mer et qu'il soit plus prudent de s'en tenir aux formules anciennes, si vigoureusement dénoncées par Garner et Sandiford ?

Non, certes. On ne peut et on ne doit pas, sous peine d'entraver tout progrès, se tenir en « bride et en reigle » contre tous ceux qui proposent des nouveautés. Mais encore faut-il que ces nouveautés constituent réellement un progrès, d'abord, et que l'on soit bien assuré, ensuite, que la coutume existante est entièrement mauvaise et à changer de fond en comble, ce qui ne semble pas être le cas. Car il n'est probablement ni possible, ni souhaitable, contrairement à ce que pensent MM. Garner et Sandiford, de faire table rase de toutes les règles d'avant-guerre. Personne, en tout cas, n'y a réussi jusqu'ici. Certaines de ces règles seulement peuvent être supprimées, d'autres améliorées ou complétées, mais on ne peut brutalement les supprimer toutes puisqu'on ne sait pas — aucun auteur, sauf M. Martini, ne l'ayant jamais dit — par quoi les remplacer.

Tout ce qui touche à la mer est soumis à des lois naturelles, propres au milieu marin, et qui demeurent : les progrès de la technique peuvent bien changer très rapidement certaines conditions des problèmes politiques et militaires ; ils ne peuvent les changer toutes. Il en va de même pour les problèmes juridiques : les progrès matériels les affecte, exige

des solutions partiellement nouvelles, mais ne change ni la nature de l'homme, ni celle des océans. Et toutes les solutions devront tenir compte, en même temps que de la donnée variable du progrès, de ces deux données constantes. La nature de l'homme et la nature des choses commandent le droit des gens. D'où il résulte qu'une coutume peut bien évoluer plus ou moins vite, mais qu'on ne saurait — surtout en matière maritime — la supprimer d'un trait de plume. Elle représente en effet un certain degré d'adaptation des actes de l'homme à la nature des choses, adaptation qu'on peut améliorer, ou modifier, mais rarement supprimer sans faire un pas en arrière sur la route du progrès.

C'est ce qui s'est passé pour la théorie de M. Martini. Aussi n'avons-nous guère pu trouver qu'une idée qui, dans son projet, mérite un sort particulier : celle du Conseil des neutres, dont nous avons parlé ci-dessus.

Mais M. Martini a mis en outre singulièrement en relief le problème de l'attaque-destruction.

Cette dernière requiert, en tant que pivot de tout le système de l'auteur allemand et parce qu'elle pose une véritable question préjudicielle à tout droit de la guerre maritime, une étude plus approfondie. C'est pourquoi nous tenterons, dans la troisième partie de ce travail, de donner une réponse à cette question préjudicielle, puis d'indiquer sur quelles bases théoriques partiellement renouvelées il serait peut-être possible de poursuivre le développement du droit de la guerre maritime.

Troisième Partie

**De l'interdiction d'attaque destruction
du navire de commerce
et de la théorie générale du droit
de la guerre maritime**

CHAPITRE PREMIER

LA RÈGLE D'INTERDICTION D'ATTAQUE DU NAVIRE DE COMMERCE

Nous voudrions, tout d'abord, exposer ici quelques réflexions sur certaines des conditions de fait dans lesquelles s'est exercé et s'exerce le droit de prise. Ces conditions ont leur importance. Leur connaissance contribue à éclairer les problèmes d'ordre juridique soulevés par cet exercice. Elle a en outre l'avantage de faire obstacle aux spéculations trop théoriques qui aboutissent souvent à faire perdre contact avec les réalités. Cette perte de contact est, en effet, ce qu'il y a de plus fâcheux pour le juriste puisque la règle de droit positive doit être, par essence, une règle pratique. En un mot nous croyons, avec M. Ch. Dupuis, qu'il est bon, tout en restant fidèle aux principes supérieurs, de chercher « dans l'observation des faits la source et les raisons des règles juridiques »¹.

L'étude de la règle positive d'interdiction d'attaque-destruction du navire de commerce fait ressortir que non seulement la doctrine l'a toujours admise comme évidente, au point même de ne la formuler à peu près jamais expressément, tout en employant constamment des termes qui la sous-entendent comme une donnée certaine, mais encore que jusque vers la fin du XIX^e siècle, il ne semble pas se trouver dans l'histoire des guerres maritimes, d'exemple de sa violation. Il y a, certes, des exemples de destructions de prises

1. Ch. Dupuis, 1899, Préface, p. IX.

faites de propos délibéré¹ ou en cas de force majeure ; mais ce sont toujours des « prises », la destruction a toujours lieu après capture, les règles de celle-ci ayant été préalablement observées. Il y a également — quoique plus rarement — des attaques sans semonce et sans visite, avec, parfois, meurtre de l'équipage², mais il n'y a pas de destruction de navire sans occupation préalable de celui-ci, régulière ou non ; bref, il n'y a pas d'attaque-destruction.

Il peut, à première vue, paraître extraordinaire qu'une règle du droit de la guerre maritime ait été, au cours de l'histoire, aussi strictement observée. Pourtant la raison — toute pratique — en est simple : il y avait jadis très grande difficulté matérielle à détruire sans capture préalable un navire marchand, et il y avait, de plus, intérêt économique certain à ne pas le détruire.

Aujourd'hui ces deux causes ont disparu, la première entièrement, la seconde pour l'un des deux belligérants au moins ; et il en est apparu une troisième, — l'existence du sous-marin — qui a un effet inverse des deux premières. Il n'est, pour prouver ces propositions, que d'examiner l'histoire de la guerre sur mer. On peut distinguer, à ce point de vue particulier, trois étapes dans l'évolution de la guerre maritime.

Première étape. — Au temps des navires à voile et en bois, il est très difficile et très long de couler un ennemi par le seul canon³. Ce dernier permet seulement de désarmer le

1. Par exemple, par les Etats-Unis pendant la guerre d'Indépendance. Voir Hall, p. 546.

2. Par exemple : « A la suite de la guerre entre le même roi (Saint-Louis) et Henri III, les corsaires anglais profitèrent des troubles de leur patrie pour exercer d'affreux brigandages ; ils s'emparaient des navires de toutes les nations et en précipitaient les équipages dans la mer ». Pardessus, cité par de Boeck, p. 18-19. Les pirates eux-mêmes, par conséquent, ne pratiquaient pas l'attaque destruction.

3. Un exemple entre beaucoup suffira à le montrer. Dans une lettre au Ministre de la Marine, datée du 6 mai 1798, l'Ordonnateur de la Marine à Toulon, rappelant le combat soutenu le 14 mars 1795 par le *Ça-ira* contre 6 vaisseaux de guerre anglais, écrivait : « Le combat dura 2 jours. Ce vaisseau succomba *coulant bas d'eau*, mais après une défense intrépide... » (Cité par l'Amiral Jurien de la Gravière, dans ses *Guerres maritimes de la Révolution et de l'Empire*, t. I, p. 336). Il fallut donc 2 jours de canonnade à 6 contre 1 pour mettre ce bâtiment sur le point de couler.

bâtiment en abattant sa mâture ou en décimant son équipage¹. On le prend ensuite à l'abordage². Le terme de « prise » de la langue juridique correspond à une réalité matérielle : il y a une sorte d'occupation du bâtiment par l'équipage du navire assaillant, occupation dont la visite, quand elle a lieu, n'est en somme qu'un prélude. Et seule cette occupation constitue la prise.

Si le navire semoncé se rend sans combattre, un « équipage de prise » est envoyé à son bord pour effectuer cette occupation, condition nécessaire de la capture. Si l'état de la mer interdit la visite, il interdit aussi l'abordage et il n'y a plus qu'à renoncer à la capture ou à en différer la réalisation.

Mais, outre cette quasi-impossibilité matérielle de destruction sans capture, il y a un intérêt économique certain à ce que la prise ne soit pas coulée ni même endommagée³, mais capturée et amenée au port : car il y a alors enrichissement pour le capteur⁴ et pour l'Etat du capteur en même temps qu'appauvrissement de l'Etat du capturé. Et le retour au port

1. En tirant « à démâter » (système français) pour atteindre le premier résultat, ou « en plein bois » (système anglais), pour atteindre le second.

2. Au XVIII^e siècle « la fin théorique du combat était toujours l'abordage ; mais, dans la pratique, son emploi, aussi bien que celui des brûlots, était devenu de plus en plus rare, au moins dans la guerre d'escadres. La bataille navale se réduisait à une canonnade et cette canonnade n'était en général ni meurtrière, ni efficace, les épais bordages des bâtiments d'alors constituant une protection très suffisante contre les boulets : Bigot de Morogues déclarait qu'« il n'y avait pas d'affaires décisives à la mer » (Tramond, *Éléments d'histoire maritime et coloniale*, t. I, p. 458). « Au moins dans la guerre d'escadres », restriction nécessaire car dans la guerre au commerce l'abordage était toujours pratiqué. Mais on voit que le canon, à lui seul, n'entraînait pas décision.

A partir de Suffren, grand novateur en fait de tactique navale, et pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, la guerre maritime prit un caractère beaucoup plus violent, mais sans que changeassent pour autant les possibilités techniques de l'artillerie et du navire à voiles, qui avait atteint son maximum de perfection dès avant 1789. En fait d'innovation technique, la Révolution française ne pratiqua guère que le tir à boulets rouges, qui se révéla fort peu efficace, ainsi que l'avoue le vice-amiral Villaret-Joyeuse, dans son rapport sur le combat du 7 Messidor an III (29 juin 1795). (Cité par l'Amiral Jurien de la Gravière, *Guerres maritimes*, t. II, p. 95, qui traite d'ailleurs ce procédé de « puéril »).

3. Comme le dit Pardessus, à propos du Consulat de la Mer qui reconnaît à l'ennemi le droit de brûler et de couler la prise : «... mais un navire ou des effets brûlés ou gâtés ne sont bons pour personne et nul ne peut y trouver profit, ni amis ni ennemis, car ils sont perdus pour les uns comme pour les autres ». Cité par de Boeck, p. 22.

4. D'où la grande vogue de la course dont le désir de lucre est l'unique mobile. Même si le capteur n'est pas corsaire il y a, d'ailleurs, enrichissement personnel de son équipage : le système des parts de prises y pourvoit.

est chose souvent réalisable, même pour un capteur dont le pavillon n'est pas maître de la mer : il peut presque toujours raisonnablement espérer que sa prise passera au travers des croisières ennemies et parviendra en port ami.

C'est la conjonction de cette difficulté de destruction à distance et de cet intérêt à la conservation de la prise qui constitue la solide base de fait de tout le droit des prises de cette période et qui assure son respect pendant des siècles. Les règles de procédure de la guerre au commerce, — les seules que nous envisagions ici, — c'est-à-dire les règles de semonce, de visite et de forme de la capture¹, viennent se greffer d'une manière naturelle sur ces deux constatations de fait. Elles correspondent ainsi très adéquatement à la nature des choses et, de ce fait, sont d'une application relativement aisée.

L'interdiction de l'attaque-destruction du navire de commerce est donc en somme, à cette époque, beaucoup moins une règle juridique que l'effet d'une nécessité physique doublée d'un intérêt économique. C'est ce qui explique l'attitude des auteurs qui la sous-entendent comme une donnée hors de discussion.

2^e Etape. — Lorsque, vers le milieu du XIX^e siècle, la navigation à vapeur avec navires en fer, puis en acier, triomphe définitivement de la voile², et que la puissance de l'artillerie

1. Celles que Verzijl classe dans le « droit formel des prises », par opposition au « droit matériel des prises », distinction qu'il nous a semblé commode d'utiliser au cours de notre examen du système de M. Martini. J. A. Hall fait aussi cette distinction entre « substantive law » et « adjective law », ces dernières étant les « rules relating to the procedure ». Voir *International law*, p. 262.

2. A. En ce qui concerne la vapeur, l'évolution fut très rapide : « En France, une disposition de la loi de finances statua qu'à partir du 1^{er} janvier 1857, tout navire non pourvu de machine cesserait d'être considéré comme navire de guerre ; l'Angleterre, les Etats-Unis, toutes les Puissances maritimes prirent des décisions analogues : en 10 ans il ne restait de la marine à voile que des souvenirs et des regrets ». (Tramond et Reussner, *Eléments d'histoire maritime et coloniale contemporaine*, 1924, p. 60). L'Amiral Jurien de la Gravière donne comme date le 1^{er} janvier 1858 et non pas 1857. Voir *La Marine d'autrefois*, p. 138.

B. Pour fixer les idées en ce qui concerne la construction en fer disons que les premiers navires en fer construits en France pour la flotte française furent *Le Caton* et *l'Ariel*, entrepris en 1842 par Dupuy de Lôme (*Histoire de la Marine française illustrée*, par Ch. de la Roncière et Clerc Rampal, 1934,

permet de percer aisément les coques non cuirassées des navires marchands ¹, le bâtiment de guerre a, pour la première fois, la possibilité de couler le commerçant sans recourir à l'abordage. Alors qu'auparavant, pour détruire le navire, il fallait au préalable l'avoir capturé, il est désormais possible et facile d'effectuer cette destruction sans capture aucune. L'un des deux éléments de fait servant de base au droit des prises — la difficulté de destruction à distance — n'existe plus.

De plus, pour le belligérant qui n'est pas maître de la mer, la difficulté de réaliser son bénéfice en amenant sa prise au port devient très grande. Du fait de la navigation à vapeur, plus précise, moins esclave des conditions atmosphériques, et du fait de la différence toujours croissante de vitesse entre les bâtiments de guerre et ceux du commerce, la prise peut plus difficilement que jadis échapper aux croisières ennemies et gagner un port du capteur. De par cette difficulté, l'enrichissement de l'Etat du capteur et celui du capturé lui-même deviennent aléatoires, alors que l'appauvrissement de l'Etat du capturé est, par la destruction, certainement assuré. Dans ces conditions, le belligérant préfère, à son enrichissement hypothétique, la certitude de l'appauvrissement de son adversaire ².

p. 361) et que « toute la flotte britannique à partir de 1860, fut construite en fer » (Tramond et Reussner, *op. cit.*, p. 60).

1. En ce qui concerne l'artillerie, l'adoption de l'obus fut, dès 1827, un fait accompli dans la marine française (Canons à la Paixhans) et comme le disent fort bien MM. Tramond et Reussner (*op. cit.*, p. 62) :

« C'était là une transformation capitale, d'importance presque égale à l'introduction de l'artillerie à feu : *tandis qu'avec des boulets pleins on n'arrivait qu'à grand peine et après une longue lutte à réduire un bâtiment ennemi* un seul obus pouvait obtenir ce résultat et anéantir en quelques instants les plus formidables vaisseaux de ligne... Mais la paix régnait dans l'univers entier et 30 années s'écoulèrent sans que l'on sût à quel point l'adoption de cette artillerie nouvelle avait bouleversé les conditions de la guerre ». Ce fut la guerre de Crimée qui révéla ce bouleversement et qui montra que « la puissance de l'artillerie nouvelle était telle que l'on ne pouvait sans risquer une destruction totale, exposer les bâtiments existants à ses effroyables effets. La nécessité d'une protection s'imposait ». Mais le navire de commerce, lui, n'eut jamais cette protection et resta donc exposé à cette destruction totale.

2. Dumas, *Les aspects économiques du droit de prise*, 1926, t. II, p. 199, a bien vu que telles étaient les conditions dans lesquelles se trouvaient les sous-marins allemands, entre 1915 et 1918. Mais le raisonnement est tout aussi valable pour les bâtiments de guerre de surface du belligérant non maître de la mer : la seule différence est que ceux-ci peuvent aisément ne couler leurs prises qu'après capture.

C'est pourquoi, dès ce moment, il n'est plus entièrement exact de dire, avec P. Higgins, que « l'Etat et la marine ont donc tous deux intérêt à ordonner au navire marchand ennemi de s'arrêter avant d'user de la force afin que le bâtiment et sa cargaison tombent intacts entre leurs mains »¹. Cela n'est vrai que pour le belligérant qui a de grandes chances de pouvoir amener sa prise au port, c'est-à-dire pour le belligérant maître de la mer. Le temps n'est plus où le bâtiment capturé était « paisiblement emmené au port où le capteur met en sûreté sa proie et où le procès sur la légalité de la saisie peut être instruit devant le tribunal »². Désormais, cette proie, le capteur isolé sent qu'à tout instant elle risque de lui être reprise.

D'où de nombreuses destructions de prises après capture. Ainsi que le remarquait M. Pépy, en 1913, « le cas s'est déjà présenté où le belligérant capteur, se sentant impuissant à conduire son butin dans ses eaux et voyant tous les ports neutres fermés à sa prise, a préféré la détruire que de la voir tomber entre les mains de son adversaire. Hautefeuille signale que pendant la guerre de Sécession « la France et l'Angleterre refusèrent l'asile aux prises, ce qui força les bâtiments confédérés à brûler un grand nombre de celles qu'ils firent sur les fédéraux »³. Pendant la guerre russo-japonaise, la destruction du vaisseau de commerce anglais *Knight Commander* par un croiseur russe souleva de vives protestations. C'est pour éviter le retour de semblables incidents que la Conférence (de La Haye) vota l'article 23⁴ ».

L'article 23 de la XIII^e Convention de La Haye est ainsi conçu : « Une Puissance neutre peut permettre l'accès de ses ports et rades aux prises escortées ou non, lorsqu'elles y sont amenées pour être laissées sous séquestre en attendant la décision d'un tribunal des prises. Elle peut conduire la prise dans un autre de ses ports »⁵. Ainsi, outre que cet

1. Higgins, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, t. IX, p. 119.

2. Tetens, *Considérations sur les droits réciproques des Puissances belligérantes et des Puissances neutres sur mer*, édit. française 1805, p. 60 à 64, cité par de Boeck, p. 516.

3. Hautefeuille, *Droits et devoirs*, t. I, p. 353, note 2.

4. Pépy, *Les problèmes soulevés par le droit d'asile*, 1913, p. 223.

5. Convention XIII de La Haye, art. 23, *Recueil de Le Fur et Chklaver*, p. 252.

article est basé, comme le remarquait M. Dupuis dès 1910¹, sur des principes contraires à ceux des articles 21 et 22 (qui refusent à la prise l'accès des ports neutres, sauf le cas de détresse), ce qui rend délicate la combinaison de ces textes, il n'établit nullement une obligation à la charge des Etats neutres, mais leur laisse simplement une faculté. Aussi la Convention XIII de La Haye n'empêchera-t-elle nullement, pendant la guerre mondiale, les destructions de prises de se généraliser ; l'article 23 a manqué son but.

En 1914, par exemple, le croiseur allemand *Emden*, qui cependant respecte très correctement toutes les règles du droit des gens², coule ses prises après en avoir pris les équipages à son bord, car il lui est impossible d'amener ses captures en port ami. Et ce n'est point là un exemple isolé. La lecture de l'ouvrage capital de M. Verzijl³ conduit en effet à la conclusion suivante : si l'on excepte les destructions de barques turques et de quelques barques neutres coulées par les forces navales françaises pendant leur blocus des côtes de Syrie et d'Asie mineure en 1915, celles d'un vapeur allemand coulé par un bâtiment de guerre anglais et d'un voilier allemand détruit par les Japonais, on constate que tous les jugements de prises relatant des destructions après capture émanent des Cours des Puissances centrales, c'est-à-dire des belligérants non maîtres de la mer. Le même auteur affirme que « la jurisprudence des prises ne fait que très rarement mention de cas où un bâtiment de guerre, ne pouvant conduire vers un port un navire de commerce arrêté et sujet à confiscation, l'a laissé libre au lieu de le détruire »⁴.

Enfin il existe un cas très remarquable qui montre à quel point la conservation de la prise peut être contraire aux intérêts du capteur et aboutir même à annihiler totalement son

1. *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1910, p. 84.

2. « Ajoutons enfin que le commandant de l'*Emden* a su gagner l'admiration de ses adversaires, non seulement par l'habileté et la hardiesse grâce auxquelles il a pu se maintenir si longtemps au milieu d'un réseau de chasseurs acharnés à sa poursuite, mais encore grâce à la générosité et à l'esprit chevaleresque dont il a fait preuve pendant toute sa carrière de corsaire ». P. Chack, *La guerre des croiseurs*, 1922, t. II, p. 288.

3. Verzijl, *Le droit des prises de la grande guerre*, 1924, principalement p. 1242 à 1258.

4. Verzijl, *op. cit.*, p. 1227.

effort de capture. C'est le cas de l'*Appam*, vapeur anglais, saisi le 15 janvier 1916 par le croiseur allemand *Möwe*. Celui-ci tente d'envoyer sa prise en port neutre, mais il la voit saisir par l'Etat neutre (en l'espèce les Etats-Unis) et déférer à son tribunal de prises qui en ordonne la restitution au propriétaire primitif¹. Résultat que la *Möwe* eût d'ailleurs évité si elle eût appliqué le *Prisenordnung* allemand de 1909-1914, (section VIII, § III) rédigé dans l'esprit de l'article 23, et qui porte : « In einen neutralen Hafen darf eine Prise *nur* eingebracht werden, *wenn* die neutrale Macht die Einbringung von Prisen gestattet ... ». Puisque la Puissance neutre, dans le cas présent, ne permet pas l'entrée dans ses ports et que les ports allemands sont inaccessibles, il ne reste d'autre solution que de couler la prise. L'envoyer en port neutre équivaut presque à la relâcher², « l'admission des prises dans un port neutre constituant, en elle-même, une question très controversée du droit de neutralité »³.

Force est donc, pour les navires de guerre allemands, de couler leurs prises. Aucun d'eux ne songe même à tenter de les faire passer au travers des barrages anglais pour leur faire gagner l'Allemagne. La mer est toujours aussi grande que jadis, mais les détroits sont devenus infranchissables : la géographie⁴, combinée avec les moyens de la technique moderne, s'oppose au retour des prises allemandes.

1. *Decided prize cases in the United States Supreme Court, 1789-1918*, t. III, p. 2077. L'arrêt est du 6 mars 1917. Il est le seul arrêt relatif à une prise qui ait été rendu par la Cour Suprême des Etats-Unis pendant la guerre de 1914, et il le fut, les Etats-Unis étant neutres ; en tant que belligérants ils n'eurent pas à saisir leur Cour d'un seul cas de prise, semble-t-il.

2. En fait, d'ailleurs, la *Möwe* n'a envoyé l'*Appam* aux Etats-Unis que pour se débarrasser des hommes recueillis lors de ses précédentes captures. C'est ce qui résulte du récit de son commandant : « Tous les équipages des navires capturés, 120 hommes, furent embarqués sur l'*Appam*. J'aurais naturellement préféré les envoyer en sûreté en Allemagne. Mais les circonstances me l'interdisaient. Si nous voulions encore couler d'autres vapeurs il nous fallait absolument faire de la place sur la *Möwe* pour recevoir de nouveaux hôtes ». *La Möwe*, par le capitaine de corvette N. Dohna-Schlodien, trad. du L.V. Jouan, 1929, p. 66. Mais la phrase précédente : « Les Etats-Unis étaient encore neutres à ce moment, ils étaient donc tenus de ne pas rendre le navire aux Anglais », montre qu'il ignorait combien la question de l'accès des prises en port neutre est controversée, délicate et donne lieu à pratiques très diverses selon les Etats.

3. Verzijl, p. 1227.

4. Dont le rôle en droit international maritime a été bien mis en lumière par Renault, *Cours*, p. 50 (« Positions prises en 1907 par les Puissances au sujet du droit d'asile »).

Les deux raisons de fait — l'une d'ordre technique, l'autre d'ordre économique — qui avaient soutenu si longtemps le droit des prises, ont donc disparu. Aussi est-ce pendant cette deuxième étape de l'évolution de la guerre maritime que l'on voit apparaître, dès la fin du XIX^e siècle, l'école de l'Amiral Aube¹. Sa théorie est basée sur l'apparition d'une arme nouvelle, le torpilleur : il préconise la destruction pure et simple des navires marchands. On repousse cette prétention parce qu'en fait le navire de surface à vapeur peut toujours, quel qu'il soit, appliquer les règles existantes à ce moment². Mais il peut aussi désormais les violer toutes, à la différence de l'ancien navire à voiles. L'interdiction de l'attaque-destruction, de nécessité technique qu'elle était, est devenue au milieu du XIX^e siècle règle purement juridique. Elle passe en quelque sorte du plan matériel au plan moral. C'est là un fait très important. Chose curieuse, il semble avoir échappé aux auteurs qui continuent, comme par le passé, à sous-entendre cette règle comme une donnée première. Et pourtant les conséquences de ce changement ne vont pas tarder à se faire sentir. Alors que jusqu'ici les juristes disputaient sur les règles de principe du droit de la guerre maritime (inviolabilité ou non de la propriété privée ennemie, droits des neutres, contrebande, etc...), les règles de procédure leur paraissant fixées par des coutumes très anciennes et ayant fait leurs preuves, ce sont précisément ces règles de procédure, qui, dans un avenir tout proche, vont se trouver le plus brutalement violées, remises en question, et compliquer singulièrement leur tâche.

Mais, objectera-t-on sans doute, si c'est seulement à partir de 1850 ou 1860 qu'il est possible de se livrer à l'attaque-

1. « Les torpilles et le Droit des Gens », article de l'Amiral Aube, dans *La Nouvelle Revue*, du 1^{er} avril 1886.

2. Le torpilleur a en effet rapidement atteint des dimensions qui lui permettent le respect des règles de la capture. La thèse de l'Amiral Aube ne présente donc plus d'intérêt. Voir d'ailleurs la belle réfutation qui en a été donnée par M. Dupuis, *op. cit.*, 1899, p. 347 et suiv. Cette réfutation contient des passages prophétiques. M. Dupuis avait une vue si exacte des choses de la guerre maritime que nombre de ses prévisions se réalisèrent en 1914, comme le remarque Higgins (*Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, p. 94). Il affirmait, par exemple, que la destruction des navires marchands « n'abrégierait pas la lutte ; elle la généraliserait ».

destruction du navire de commerce, pourquoi ne trouve-t-on pas d'exemple de ce genre d'attaque entre cette date et 1914 ? Pourquoi la règle d'interdiction continuerait-elle d'être observée pendant un peu plus d'un demi-siècle alors que cette période voit se dérouler plusieurs guerres maritimes ? Pourquoi, dès qu'apparaît cette possibilité de destruction, aucun belligérant ne tente-t-il d'en profiter ?

Les raisons pour lesquelles les règles de forme des prises continuent d'être observées sont nombreuses et nous les énumérerons ci-dessous. Deux d'entre elles pourraient suffire ici :

1. Il n'y a pas à ce moment, pour les belligérants, avantage considérable à la violation de ces règles.

2. Le navire à vapeur peut, sans inconvénient pour lui, continuer à les appliquer.

Mais il y a mieux : malgré ces deux raisons de fait, il y a eu en effet, dès avant 1914, et contrairement à ce que suppose l'objection ci-dessus, des cas d'attaque-destruction de navires de commerce. Fauchille indique, parlant de l'idée de substituer à la capture la destruction systématique, que « c'est la Turquie, qui, la première, la mit à exécution en 1897 pendant sa guerre contre la Grèce ; alors, elle coula quelques navires inoffensifs et qui ne pouvaient se défendre ; le jour même de la déclaration de guerre plusieurs dizaines de boulets turcs anéantirent entièrement le navire de commerce grec *Macedonia* au moment où il sortait sans cargaison du golfe Ambracique, et peu après un torpilleur ottoman détruisit le navire *Athena* dans le golfe de Salonique. Il semble aussi qu'en 1898, lors de la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis, les Américains aient, dans un cas, procédé à la destruction pure et simple de trois navires marchands espagnols, dont le *Purisma-Concepcion* ¹ ». Ces faits sont rapportés d'après MM. Politis ² et Le Fur ³. Leur existence, si isolés soient-ils restés jusqu'en 1914, montre que, dès que l'interdiction d'attaque est devenue règle purement juridique, on a eu à enregistrer des cas de sa violation, ce

1. Fauchille, t. II, p. 455.

2. Politis, *R.D.I.P.*, t. IV, p. 693.

3. Le Fur, *R.D.I.P.*, t. V, p. 808-809.

qui n'a rien d'étonnant, le propre d'une règle de l'ordre moral étant de pouvoir être violée. Mais l'absence totale de ces cas au temps du navire à voile prouve clairement que cette même interdiction ne relevait alors que de l'ordre physique, qui ne se laisse point transgresser.

A part ces cas très exceptionnels le droit des prises séculaire continue cependant d'être appliqué durant toute la période 1850-1914. Il y a à ce fait de multiples raisons :

1. Pour le belligérant maître de la mer et capable de « réaliser » ses prises, l'intérêt économique de la capture subsiste ; ou du moins la grande majorité des Etats et de la doctrine croit à son existence. L'ouvrage de M. J. Dumas, tendant à établir que cet intérêt est beaucoup moins important qu'il ne semble, était bien prêt à paraître en 1914 mais n'a été publié finalement qu'en 1926¹. Et la proposition de l'Angleterre en 1907, à la Conférence de La Haye, de supprimer la notion de contrebande de guerre surprend considérablement tous les délégués² ; elle n'aboutit pas et l'Angleterre elle-même renonce assez vite à cette idée. On sent néanmoins que les Etats maritimes, la Grande-Bretagne en particulier, hésitent ; devant les transformations techniques qui ont bouleversé les conditions de la guerre, ils perçoivent confusément les difficultés que pourrait bien rencontrer un jour l'exercice du droit de prise tel qu'il existe, et ne savent plus très bien où est leur intérêt.

2. La capture préalable est le seul procédé permettant au capteur de sauver les vies humaines s'il décide de détruire sa prise ; c'est elle qui sert de base à la très ancienne règle du Consulat de la Mer³ que nul, à ce moment, ne songe à contester, sauf l'école isolée et à influence passagère de l'Amiral Aube.

3. La visite est le seul procédé permettant de connaître la nationalité et la destination du navire et d'avoir une idée

1. J. Dumas, *Les aspects économiques du droit de prise*, 2 vol. 1926.

2. Renault, *Cours*, 1910 : « La proposition de la Grande-Bretagne fit révolution », p. 59.

3. « Si le patron capturé refuse de porter les marchandises ennemies, malgré l'ordre que l'Amiral lui en donne, celui-ci peut le couler à fond ou l'y faire couler, s'il le veut, *sauf qu'il doit sauver les personnes qui montent le navire*. », *Recueil de textes de droit international public*, Le Fur et Chklaver, 1934, p. 14.

de la nature de sa cargaison. Comme le dit très bien M. Dupuis : « On n'a point découvert jusqu'ici d'autre moyen que la visite et l'examen des papiers de bord pour s'assurer de la nationalité d'un navire marchand ; on n'en a point trouvé parce qu'il n'en n'existe pas d'autre »¹.

Cependant on se rend déjà compte que, dans certains cas, la visite à la mer sera insuffisante pour la recherche de la contrebande. C'est même l'un des motifs invoqués par la Grande Bretagne en 1907 pour demander la suppression de celle-ci. Et M. Dumas écrit que : « le droit de visite devient de plus en plus impraticable sinon à cause de la vitesse des paquebots modernes — puisqu'il y a des sommations auxquelles ceux-ci doivent obtempérer — du moins à cause des gros tonnages, qui s'opposent à toute investigation rapide. Sur les petits bateaux d'autrefois, la vérification était vite faite. Aujourd'hui la marine marchande prend des proportions telles que c'est par milliers de tonnes que se chiffre le volume des pièces et des ballots à inspecter au fond des cales »². La visite devient, dans ces conditions, « une affaire de plusieurs jours, quelquefois de plus d'une semaine. Dans les trois cas classiques du *Bundesrath*, du *Herzog* et du *General* que l'Angleterre captura pendant la guerre du Transvaal, la visite dura plus d'une semaine pour le premier navire, trois jours pour le second et six jours pour le troisième »³. Ces lignes sont écrites au début de 1914. Un an plus tard, l'Angleterre en guerre reprend ce même argument dans ses notes au Etats-Unis, pour justifier les déroutements qu'elle impose aux navires neutres⁴. Ainsi l'argument qui,

1. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, p. 349.

2. Dumas, *op. cit.*, t. I, p. 165.

3. Dumas, *op. cit.*, t. I, p. 165.

4. Note aux Etats-Unis du 10 février 1915, (Guichard, *Histoire du blocus naval*, 1929, p. 31). « L'augmentation de la taille des navires exige dans bien des cas que le navire soit amené en eaux calmes pour que le droit de visite (indépendamment du droit de recherche) puisse être exercé. D'ailleurs, pendant la guerre civile des Etats-Unis, pendant la guerre russo-japonaise et pendant la seconde guerre balkanique, les navires anglais n'ont-ils pas dû suivre les croiseurs belligérants pour être visités dans un port ? Une telle manière de procéder ne doit pas être considérée comme un droit nouveau du belligérant, mais comme une adaptation d'un droit existant aux conditions modernes du commerce ». L'Amirauté française donne, en 1916, un avis semblable. Voir Guichard, p. 32.

pour M. Dumas, grand contempteur de tout droit de prise, devait tendre à prouver l'impossibilité « de la recherche et de la constatation de la contrebande absolue » sert au contraire à justifier une pratique nouvelle permettant même la recherche de la contrebande conditionnelle et, par là, le maintien et l'aggravation de l'ancien droit de prise.

4. Dans toutes les guerres de cette période (1850-1914), les neutres sont nombreux et puissants. Les belligérants ne se risquent guère à méconnaître leurs droits. De plus, dans toutes ces guerres, aucun des belligérants n'est maître de la mer au point d'étrangler totalement le commerce maritime de son adversaire, comme cela est arrivé en 1914¹. Les règles du droit des prises, très favorables aux neutres, sont donc respectées assez aisément pendant ces conflits.

Au point de vue du droit de la guerre maritime, la guerre de 1914, ne peut être comparée qu'à celles de la Révolution et de l'Empire : guerres de caractère mondial toutes deux, elles présentent de ce fait bien des traits communs, en particulier celui, — bien noté par M. Martini pour la guerre de 1914 comme il l'avait été par Renault² pour celles de l'Empire — d'une tendance beaucoup plus accusée à la violation des règles du droit des gens, et d'un caractère plus marqué de lutte féroce pour l'existence. Il y a ressemblance entre ces deux grands conflits même au point de vue économique³. Le seul point de vue auquel on ne puisse les comparer est le point de vue technique. Mais cette différence de fait est

1. Voir Guichard et les chiffres qu'il cite, aboutissant à cette conclusion que « le commerce maritime international des Empires centraux, sous pavillon allemand ou autrichien se trouve en fait, dès le mois d'août 1914, supprimé », p. 14.

2. Renault, *Cours*, 1910, p. 45 et 47.

3. Caractéristique à cet égard est la constatation faite par M. Dumas, (t. II, p. 123) relative au taux des assurances maritimes pendant les deux périodes ... « Les prix de la guerre mondiale, dit-il, diffèrent beaucoup moins qu'on aurait pu le croire de ceux que connut la navigation à l'époque du blocus continental. Les taux de 5 à 6 %, fixés par l'Etat pour les traversées entre ports français et ports américains, à l'heure de l'activité la plus destructive des sous-marins, furent, à peu de choses près, ceux des années 1808 à 1811. Ceux de 3 1/4 à 4 1/2 % fixés pour les voyages au Portugal sont bien inférieurs à ceux de 6,3 et 6,4 % qu'on relève dans les tableaux de 1810 et 1812. Malgré l'énormité des sinistres constatés, il ne semble pas que l'estimation des conséquences financières du risque de guerre ait été plus élevée pendant la guerre mondiale que sous Napoléon I^{er} ».

capitale¹, car elle est la seule explication de ce phénomène que la règle d'interdiction d'attaque et celle du Consulat de la Mer, respectées entre 1789 et 1815, ne l'ont pas été entre 1914 et 1918.

5. La grande majorité de la doctrine est fermement attachée aux règles existantes. Un grand nombre d'auteurs² et certains pays³ les trouvent même trop sévères et demandent que soit proclamée l'inviolabilité de la propriété ennemie sur mer et l'abolition du droit de capture. Tout un courant d'idées existe dans ce sens. On voit des Etats, au début d'une guerre, déclarer qu'ils n'exerceront pas le droit de capture⁴, si leur adversaire leur accorde la réciprocité. L'un d'eux même inscrit cette renonciation dans son Code de la marine marchande⁵. Bref le débat se circonscrit entre partisans de la liberté totale et tenants des règles existantes. Telle est la force de la coutume, des habitudes d'esprit, que l'on n'aperçoit pas clairement que les progrès techniques auront des répercussions considérables sur le droit des prises et que l'évolution des faits ne se fera pas, hélas, dans le sens de la liberté du commerce maritime en temps de guerre.

En somme, en 1914, le droit de la guerre maritime, malgré les efforts considérables tentés à La Haye et à Londres n'est pas au niveau de la technique navale, même abstraction faite du sous-marin, ni à celui de la technique commerciale⁶.

1. Sur l'influence de la technique navale sur les règles du droit de la guerre maritime, voir cette remarque de M. Pépy, *op. cit.* p. 29, note 1 : « Il n'est pas sans intérêt de remarquer que ce problème d'ordre juridique (le problème de la neutralité dans le droit d'asile) a été soulevé par une transformation de la technique maritime. C'est la substitution des navires à vapeur aux vaisseaux à voiles qui a été à l'origine de toutes les difficultés actuelles. C'est le lieu de dire avec M. de Lapradelle : « Ce ne sont pas les philosophes avec leurs théories, ni les juristes avec leurs formules, mais les ingénieurs avec leurs inventions qui font le Droit et surtout le progrès du Droit » (*Revue des Deux Mondes*, août 1908, p. 708).

2. De Boeck, Pascaud, Dumas, etc. qui reflètent l'opinion d'une grande partie de la doctrine continentale.

3. Les Etats-Unis en 1856 et en 1907.

4. France en 1823, Prusse en 1870 (mais la France n'accorda pas la réciprocité). En 1866, Autriche-Italie.

5. Code italien de la Marine marchande, 1877, article 211. A noter qu'en 1915, l'Italie entrant en guerre a suspendu l'application de cet article. Voir *Jurisprudence italienne des prises*, par Fauchille, Annexe, p. I : décret n° 659, du 16 mai 1915.

6. C'est ce que constate, dès 1915, M. Alvarez, qui voit le motif des violations des règles de La Haye et de Londres commises par les belligérants,

Ceci n'a d'ailleurs rien d'étonnant étant donné qu'on ignore encore, même chez les experts navals, quelles seront exactement les ressources militaires que procureront les inventions nouvelles¹.

6. Enfin, comme il a été dit ci-dessus, le navire de surface peut sans inconvénient continuer à appliquer les règles existantes.

3^e Etape. — L'apparition du sous-marin vient précipiter le changement des conditions du problème. Alors, en effet, que le navire de guerre de surface peut toujours, ou presque toujours, se plier sans grande difficulté aux règles coutumières du droit des prises sans que ces dernières apportent une gêne bien considérable à l'utilisation militaire de ces bâtiments, le sous-marin ne le peut guère. Pour semoncer, il lui faut émerger, ce qui compromet immédiatement sa sécurité s'il se trouve, par exemple, en présence d'un navire marchand armé²; pour visiter il lui faut une embarcation capable d'affronter

« dans le fait qu'il était impossible d'appliquer les règles prescrites dans leur intégrité, puisqu'elles avaient été faites sans tenir compte naturellement de tous les nouveaux cas que les découvertes scientifiques et la stratégie militaire pourraient occasionner ». *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, 1915, p. 30.

1. L'Amiral von Tirpitz n'avait pas prévu le rôle que jouerait le sous-marin; il ne se montra même pas, en 1914 et 1915, chaud partisan de l'emploi intensif de cette arme. Voir Delage, *La guerre sous les mers*, p. 9.

L'examen des budgets navals allemands d'avant-guerre conduit à cette conclusion que l'Allemagne ne prévoyait pas la guerre sous-marine. Voir Commandant Gastex, *Synthèse de la guerre sous-marine*, p. 31 et suiv. Par contre Lord Fisher, dès avant la guerre, avait, dans un Mémoire adressé à Winston Churchill, premier Lord de l'Amirauté, prédit la guerre sous-marine au commerce et la cruauté de ses procédés. Voir Delage, *op. cit.*, p. 4. L'Amiral Percy Scott, également, dans un article du *Times*, du 15 juillet 1914.

2. Les sous-marins allemands cependant, attaquèrent très souvent au canon, pour économiser leurs torpilles. Le célèbre commandant Lothar von Arnould de la Perrière, en particulier, coula quatre cent mille tonnes de bâtiments en opérant le plus possible au canon. Voir Bywater, *Les mystères de la guerre navale*, p. 235 et suiv.

Mais il naviguait uniquement en Méditerranée, et à une époque (1916) où les vapeurs circulant dans cette mer étaient loin d'être tous armés. Et l'on peut raisonnablement admettre que dans une guerre navale future, la grande majorité des bâtiments marchands possèdera un armement assez puissant pour être redoutable à un sous-marin, ou naviguera en convoi escorté.

Le Commandant Laurens, parlant de la tactique des sous-marins allemands des Flandres au début de 1917, écrit : « Tant qu'ils le peuvent ils détruisent au canon ou à la bombe les bâtiments isolés, réservant leurs torpilles pour les navires armés ou escortés. A mesure que s'étendra l'organisation des convois, le nombre des attaques au canon diminuera et celui des attaques à la torpille augmentera... » (Laurens, *Histoire de la guerre sous-*

un peu de clapot ou une houle légère, ce qu'il ne possède pas ¹ ; pour sauver l'équipage du navire marchand, il lui faut l'embarquer à son bord, ce qui lui est presque toujours impossible, ou s'être fait suivre d'un cargo capturé qui recueillera cet équipage, mais ce procédé est loin d'être toujours réalisable.

Un certain nombre d'auteurs contestent ces propositions ; ils affirment que le sous-marin peut se plier aux règles que lui ont imposé le Traité de Washington, puis celui de Londres ². Mais leurs arguments nous semblent discutables. Certes, le sous-marin peut, dans certains cas, satisfaire à tout ou partie des règles existantes. Mais ces cas ne peuvent servir de base à l'établissement d'une règle générale.

On se trouve par conséquent, en 1914, devant la situation suivante : les navires de guerre de surface peuvent toujours respecter la règle d'interdiction d'attaque et toutes les règles de capture qui en découlent ; mais ils n'ont plus, quand ils ne sont pas maîtres de la mer, d'intérêt économique à la conservation de leurs prises, et ont, par contre, la possibilité matérielle — que n'avaient pas les navires à voiles —

marine, p. 302. Voir le tableau montrant, pour 1917 et 1918, la décroissance des attaques au canon par ces sous-marins).

D'autres chiffres du même auteur montrent la diminution considérable des attaques au canon de navires *armés* : « Alors qu'en 1917, 191 bâtiments armés étaient attaqués à la torpille, 37 seulement l'étaient au canon et sur ces 37, 34 réussirent à s'échapper ». C'est dire combien l'attaque au canon du marchand armé est devenue aléatoire pour le sous-marin.

Enfin si l'on prend, pour toute la durée de la guerre sous-marine sans restriction, le nombre de navires qui ont été *attaqués* par des sous-marins (3672 bâtiments) on constate que sur ce nombre, 2930 furent attaqués à la torpille (Laurens, *op. cit.*, p. 353). Sur le nombre de navires *coulés* la proportion est encore plus nette. D'après le Commandant Laurens, sur 2930 navires attaqués à la torpille, 64 % furent coulés : ce qui fait 1875 navires coulés à la torpille. D'autre part, sur les 3672 attaqués (soit au canon, soit à la torpille), 61,6 % furent coulés, soit 2160. La différence entre 2160 et 1875 donne 285 navires seulement coulés au canon ou à la bombe ce qui fait 1 sur 7,5 navires coulés. La proportion serait certainement encore beaucoup plus faible si on ne prenait que les chiffres de l'année 1918, au lieu de ceux de l'ensemble de la guerre sous-marine. Si l'on songe que les sous-marins attaquaient au canon aussi souvent qu'ils le pouvaient (le nombre de torpilles que porte un sous-marin étant très limité et l'Allemagne ayant, à la fin de la guerre, manqué de torpilles : voir J. Spiess, *Six ans de croisière en sous-marin*), on voit que le rendement de ce mode d'attaque devient de plus en plus faible : l'armement du navire marchand et les convois avaient eu raison de ce procédé. (Voir Laurens, *op. cit.*, p. 289 et 315).

1. Beaucoup de commandants de sous-marins allemands, après avoir semoncé, donnaient l'ordre au capitaine du navire marchand de venir à leur bord avec ses papiers, dans une embarcation à lui. Voir, par ex. les souvenirs de Spiess ou de Valentiner.

2. Tréville, Renault, par exemple.

de détruire sans capture. Les sous-marins dont le pavillon n'est pas maître de la mer n'ont pas non plus cet intérêt économique et possèdent cette même possibilité de destruction ; mais, en outre, ils n'ont pas, ou très difficilement, la possibilité d'effectuer des captures. Dans ces conditions, non seulement il n'y a plus de base de fait, en ce qui les concerne, aux règles du droit des prises reçues en 1914, mais encore il peut leur être dangereux de respecter ces règles. Dès lors, pour le belligérant non maître de la mer, une tentation se présente : celle de faire détruire, sans capture, le navire marchand par le sous-marin. Une déclaration de « zone de guerre », à l'intérieur de laquelle tout navire marchand rencontré sera détruit ¹, vient remplacer la visite : les neutres n'ont qu'à éviter la zone c'est-à-dire pratiquement à cesser tout commerce maritime avec le pays visé. C'est la solution allemande de 1915 et 1917 ². Elle néglige l'intérêt des neutres et les pertes de vies humaines de non-combattants et de neutres. Elle ne cherche pas l'enrichissement de l'Etat allemand mais uniquement la destruction du trafic allant vers les ports alliés ou en revenant.

Rien ne soutient donc plus à ce moment les règles du droit de prise sauf la puissance des neutres lésés. Mais l'Allemagne — faute politique grave d'ailleurs — la dédaigne.

Loin de nous, certes, l'idée de justifier la conduite allemande de la guerre sur mer en 1914, comme semble tenter de le faire, par exemple, M. Jacques Louvard ³ qui voudrait d'ailleurs voir abolies toutes les lois de la guerre. Nous n'admettons pas la fameuse théorie allemande de la nécessité ⁴

1. Il ne faut d'ailleurs pas se faire d'illusion sur la valeur de la délimitation allemande de la zone de guerre. « Toute cette délimitation minutieusement fixée, dit le Commandant Laurens (p. 289) n'a aucun intérêt, les sous-marins ne s'en soucieront jamais et détruiront tous les navires rencontrés n'importe où. Elle n'est rappelée ici que pour mémoire ». Telle est la réalité des faits qui se sont déroulés de 1915 à 1918 : il nous paraît donc assez inutile d'essayer de faire de la « zone de guerre » une notion juridique nouvelle pouvant servir de base à la construction d'un droit nouveau.

2. Aggravée encore le 27 avril 1918 par l'addition d'un § à l'article 55 du Code allemand des Prises. V. de Lapradelle, p. 584.

3. J. Louvard, *La guerre sous-marine au commerce*, 1934.

4. Il s'agit, bien entendu, de l'idée de nécessité appliquée aux lois de la guerre : « la kriegsraison » des Allemands. Tous les auteurs allemands d'ailleurs, n'admettent pas cette thèse. Voir en particulier von Liszt, p. 202, qui la rejette nettement en s'appuyant sur l'article 22 du Règlement annexé à la Convention IV de La Haye, 1907.

parce qu'elle nous semble, en dernière analyse, destructrice de tout droit de la guerre, ainsi que l'a montré Westlake dès 1895¹. Mais nous sommes obligé de reconnaître, car c'est là une pure question de fait, que le sous-marin ne paraît pas, en général, pouvoir appliquer telles quelles les règles qu'on a tenté de lui imposer.

C'est là l'avis de nombreux experts navals², c'était même officiellement, celui des représentants des cinq grandes Puissances maritimes qui ont élaboré les résolutions Root puisque l'article 4 de ces résolutions proclamait on ne peut plus nettement : « Les Puissances signataires reconnaissent qu'il est pratiquement impossible d'utiliser les sous-marins à la destruction du commerce sans violer, ainsi qu'il a été fait au cours de la guerre de 1914-1918, les principes universellement acceptés par les nations civilisées pour la protection de la vie des neutres et des non-combattants... »³. C'est l'avis de Higgins⁴, celui du Gouvernement hollandais pendant la guerre de 1914⁵, celui de Dumas⁶.

1. Westlake, *Principes du droit des gens*, 1895, trad. Nys, p. 262 : « Or ceux qui font la distinction (entre loi de guerre et raison de guerre) autorisent l'emploi, en des cas donnés, de tous les moyens, sauf lorsqu'une prohibition absolue a été expressément adoptée par convention ou qu'elle s'appuie sur l'horreur que, depuis longtemps, l'humanité ressent, comme c'est le cas pour le poison. *Et cependant, s'ils étaient logiques, leur argument s'appliquerait également ici* ». Et il justifierait donc l'emploi de tous les moyens, sans restriction aucune, ce qui a bien pour résultat de supprimer toutes les lois de la guerre.

2. Dès avant la guerre Lord Fisher dans un document adressé à M. Winston Churchill, disait : « Que peut faire un sous-marin quand il rencontre un navire de commerce ? Il est incapable de s'en emparer ; il ne dispose pas d'équipage de prise, il ne peut le conduire dans un port. On doit donc admettre que le sous-marin coulera tous les navires qui seront armés ou transporteront de la contrebande... » Cité par Delage, *La guerre sous les mers*, p. 5.

3. Le Fur et Chklaver, *Recueil de textes*, 1934, p. 713.

4. Higgins, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, p. 92 et 156. Toutefois il admet la distinction entre grands et petits sous-marins, les seconds seuls ne pouvant, selon lui, respecter les règles. Mais, il dit, parlant de la Convention de Washington : « Il semble douteux qu'elle soit jamais appliquée et elle n'est pas exempte d'ambiguïté », p. 96.

5. Note du Gouvernement hollandais à l'Allemagne au sujet du *Medea*, coulé par sous-marin le 25 mars 1915. Laurens, *Histoire de la guerre sous-marine*, p. 31 : « Il est prouvé une fois de plus qu'un sous-marin ne peut pas satisfaire à la condition de l'article 50 de la Déclaration de Londres ».

En sens contraire, toutefois, voir la note du Gouvernement américain à l'Allemagne en date du 21 juillet 1915 : « Les événements des deux derniers mois ont clairement démontré qu'il est possible et facile de conduire les opérations sous-marines... en accord réel avec les lois de la guerre reconnues et acceptées ». Laurens p. 50. Voir aussi l'opinion de l'Amiral Sims exprimée dans un article paru en 1923, Laurens, p. 434.

6. Dumas, t. II, p. 199 et 252.

C'est également l'opinion de Fauchille, qui en conclut qu'il faut interdire l'exercice du droit de prise « aux torpilleurs de faible dimension ainsi qu'aux sous-marins, car si ces bâtiments ne sont pas, vis-à-vis des navires marchands qu'ils rencontrent, dans l'impossibilité absolue de procéder comme un croiseur ordinaire, ils auront souvent pour procéder de la sorte de telles difficultés à surmonter qu'on peut craindre de voir mal observées par eux les conditions mises à l'exercice de la destruction »¹.

Cette dernière formule nous paraît admirablement résumer la vraie situation de fait du sous-marin en présence des règles actuelles de la visite et de la saisie.

Mais nous verrons plus loin² que la règle de semonce, au contraire, paraît susceptible d'une certaine adaptation à la nature particulière du sous-marin. Ne nous hâtons donc pas de conclure.

Telles sont les premières constatations de fait auxquelles nous a conduit l'examen de l'histoire de la guerre maritime.

Mais doit-on se borner à enregistrer ces faits et leurs conséquences immédiates et essayer de construire, à partir de ces données, un système de règles entièrement nouvelles, ainsi que l'a fait M. Martini ? Un tel système tient-il vraiment compte de toutes les conditions essentielles dans lesquelles se déroule une guerre maritime ? L'examen que nous en avons tenté dans le présent travail montre que non, croyons-nous : le système de M. Martini se heurte à des objections extrêmement graves, à des impossibilités, non pas seulement théoriques, mais pratiques. C'est donc qu'il ne repose pas sur des bases suffisamment adaptées à la réalité, qu'il ne tient pas compte de toutes les données importantes des problèmes.

Car le droit de la guerre maritime à la construction duquel il faut tendre doit être celui qui sera adapté aux conditions des guerres futures et non celui qui aurait pu ou dû s'appliquer à celles du passé. Or la synthèse de M. Martini — et c'est là un très grave reproche à lui adresser — appartient à

1. Fauchille, *Traité*, t. II, p. 462, voir aussi, p. 524.

2. Voir p. 193.

cette seconde sorte de droit : elle est visiblement, trop visiblement, construite en vue d'une guerre maritime qui se déroulerait comme celle de 1914. Son auteur a été hanté, comme nous l'avons déjà dit, par l'idée de l'attaque-destruction par sous-marins : il a aménagé tout son système autour de ce centre. Mais cette notion jouerait-elle le même rôle dans une guerre future ? Et, de la guerre passée, ne peut-on tirer au moins quelque indication utile sur ce que pourra être ce rôle ?

Il nous faut donc pousser plus loin notre analyse des faits passés et tenter de lui faire produire tous les fruits dont elle est capable. Alors seulement disposerons-nous, peut-être, de quelques éléments sur lesquels il sera possible d'étayer une conception juridique applicable aux guerres de l'avenir.

Partons, une fois encore, de la distinction entre belligérant maître de la mer et belligérant non maître de la mer. Car la manière de comprendre le droit de la guerre maritime diffère parfois du tout au tout suivant que l'on se place à l'un ou l'autre de ces deux points de vue.

I. L'attaque-destruction des navires marchands envisagée du point de vue du belligérant non maître de la mer.

Ce belligérant a à tenir compte d'une considération d'ordre politique que M. Martini néglige, comme l'ont fait ses compatriotes pendant la guerre de 1914-1918, négligence qui leur a d'ailleurs coûté la guerre : c'est que l'attaque-destruction par sous-marins n'épargne pas les neutres. Elle frappe aveuglément tout ce qui flotte sur les eaux. Et les neutres, évidemment, réagissent.

C'est une erreur, en effet, d'affirmer, comme le fait M. Martini, que dans une guerre mondiale la puissance des neutres est inexistante et que ceux-ci ne peuvent par conséquent faire respecter les règles du droit des gens. Car, dans toute guerre, même mondiale, il y a toujours au début des hostilités, un certain nombre d'Etats puissants qui sont neutres. Et ces Etats, au cours du conflit, accordent ou retirent leur appui suivant la manière dont les traitent les deux camps belligérants. Leur puissance sert en particulier de sanction efficace à certaines lois du droit de la guerre maritime. C'est ce qui est arrivé en 1917 pour les Etats-Unis. L'histoire des rapports

entre l'Allemagne et les Etats-Unis pendant la guerre mondiale est particulièrement instructive à cet égard. Les Etats-Unis en effet, ont commencé par être plutôt hostiles à l'Angleterre et à la France, dont les mesures de blocus gênaient leur commerce¹. Mais la guerre sous-marine de l'Allemagne, d'abord mitigée, puis menée à outrance, retourna complètement cette situation².

La puissance des neutres demeure donc une des meilleures garanties de l'observation par les belligérants de ces lois de la guerre maritime sur l'avenir desquelles M. Martini, dans deux hypothèses sur trois, se montre si pessimiste. Citons encore, à l'appui de cette affirmation, l'opinion de l'un des plus éminents théoriciens français de la guerre navale : « La Puissance qui bloquera les côtes d'un ennemi avec ses sous-marins ne pourra torpiller de la sorte, sans avertissement, les navires de commerce se rendant dans les ports bloqués. Elle atteindrait infailliblement des neutres, et provoquerait un beau concert d'imprécations. Oui, nous savons, il y a la formule : « Les neutres, on s'en moque » ! Mais c'est avec cette formule que de très puissants eux-mêmes se mettent une Amérique à dos, et qu'ils perdent une guerre. Elle

1. Dès la fin août 1914, les Etats-Unis protestent contre l'Ordre en Conseil anglais du 20 août 1914 et la Déclaration française du 25 août. Voir Guichard, *Histoire du quasi-blocus naval*, 1914-1918, p. 25. L'Ordre en Conseil du 30 octobre 1914, remplace celui du 20 août. Les Etats-Unis protestent à nouveau par une longue note du 26 décembre 1914 (p. 26). De même, de nombreuses controverses s'élèvent entre les Etats-Unis et les Alliés au sujet de l'exercice du droit de visite et du déroutement (notes des Etats-Unis du 28 décembre 1914 et du 21 octobre 1915, p. 31).

2. Dès la Déclaration allemande de guerre sous-marine du 4 février 1915, les Etats-Unis protestent (note du 10 février 1915 : en voir des extraits dans Laurens, *op. cit.*, p. 16). Puis ils tentent de négocier (p. 19). Après la Déclaration alliée du 1^{er} mars 1915, ils protestent auprès des Alliés (note du 30 mars, p. 23). Après le torpillage du *Lusitania* (7 mai) la réaction des Etats-Unis est si vive que l'Allemagne fait des excuses (p. 33) malgré lesquelles le ton de la note du 13 mai des Etats-Unis est très ferme. L'Allemagne cède par l'Ordre secret du 6 juin, ordonnant de ne pas couler les paquebots (p. 45). Et les raisons en sont clairement expliquées par l'Empereur dans ses observations au bas du rapport dans lequel l'Amiral von Tirpitz lui offrait sa démission (p. 60) : « Il fallait empêcher l'Amérique de participer à la guerre contre nous en ennemi actif... ». Elle cède définitivement le 8 septembre (p. 63). Un an se passe en querelles intestines allemandes. Puis la Déclaration allemande du 1^{er} février 1917 amène Wilson — qui en était pourtant encore éloigné et jugeait que « les aspirations des Alliés étaient aussi égoïstes... que celles de l'Allemagne » — à la rupture (p. 146).

conduirait dans un conflit moins particulier, moins spécial, à des résultats plus désastreux encore. Il y a donc lieu de croire qu'on sera dorénavant obligé, dans une guerre où un belligérant n'aura pas contre lui la presque unanimité de l'univers maritime, de tenir compte des neutres, de composer avec certaines contraintes internationales, et de revenir à ces pratiques de la guerre de surface appelées arraisonnement et reconnaissance, plus nécessaires que jamais devant des navires de commerce maquillés et se ressemblant tous »¹.

Quelque tentant que puisse être l'emploi de l'attaque-destruction pour le belligérant qui n'est pas maître de la mer, cet emploi lui sera donc en définitive plus dangereux qu'utile.

II. *L'attaque-destruction envisagée du point de vue du belligérant maître de la mer.*

L'expérience montre que ce belligérant n'a pas besoin, pour parvenir à ses fins, de recourir à l'attaque-destruction. Il peut, par ses seuls navires de surface, visiter ou au moins dérouter les bâtiments marchands : son blocus n'en sera pas moins efficace. Ses sous-marins jouent un rôle purement militaire. Les Alliés n'ont jamais, en 1914-1918, pratiqué l'attaque-destruction.

L'état d'esprit de ce genre de belligérant est donc hostile à l'emploi de ce procédé. D'où les interdictions prononcées contre lui par les Conférences de Washington et de Londres.

Conclusion. — On voit que l'idée de l'attaque-destruction, en vertu des considérations ci-dessus, perd considérablement de son intérêt, même si l'on envisage une guerre mondiale, et *a fortiori* si l'on a en vue une guerre limitée à un petit nombre de puissances, hypothèse dans laquelle s'est placé M. Martini. La synthèse de celui-ci, entièrement basée sur la notion d'attaque-destruction apparaît ainsi peu adaptée à la réalité.

Nous croyons donc que l'on peut — et dès lors que l'on doit — maintenir la règle d'interdiction de l'attaque-destruction du navire de commerce. Il ne nous semble pas exact ce-

1. Al. Castex, *Synthèse de la guerre sous-marine*, p. 27.

pendant de soutenir que cette règle est très ancienne, qu'elle remonte au Consulat de la Mer ¹. Ce qui remonte au Consulat, c'est l'obligation en cas de destruction *de prise*, de sauver l'équipage et les passagers. Comme nous l'avons montré, la règle d'interdiction d'attaque-destruction, règle coutumière, n'existe que depuis la seconde moitié du XIX^e siècle. Elle est, si on veut, un corollaire de la distinction entre combattants et non-combattants, comme la règle du Consulat de la Mer qui ordonne de sauver les non-combattants : mais elle est distincte de cette dernière, étant née de conditions techniques différentes. Violée à maintes reprises par les Puissances centrales au cours de la guerre mondiale, elle a été proclamée à nouveau solennellement, à Washington en 1922 et à Londres en 1930. Seulement, — il ne faut pas l'oublier — ces deux traités n'ont pas été ratifiés par toutes les Puissances. Bien mieux, de grandes Puissances n'y ont pas été parties.

La règle est donc demeurée coutumière et issue des principes généraux du droit des gens ; elle n'a point encore reçu de consécration contractuelle véritable. Mais ce que nous voulions montrer c'est qu'elle paraît viable parce que soutenue, même aujourd'hui, par certaines réalités. Dès lors, étant la plus humaine, elle doit être préférée à toutes autres et en particulier à celle de M. Martini.

Faut-il en outre, pour la renforcer, en venir à supprimer le sous-marin ? Non certes, car le submersible est une arme utile dans la lutte entre escadres, entre navires de guerre, et qui peut aider bien des Etats faibles sur mer à se défendre. D'ailleurs, l'hydravion est tout aussi capable que lui de pratiquer l'attaque-destruction des navires marchands : propose-t-on, pour autant, de supprimer l'hydravion ?

Faut-il alors interdire au sous-marin même l'exercice du droit de prise, comme le pense M. Fauchille ? c'est peut-être une sévérité inutile puisqu'il y a des cas où le submersible peut pratiquer, sinon la visite, du moins la semonce, le déroutement ou le transfert sur un cargo. Il suffit donc

1. Voir de Lapradelle, *Cours*, 1933, « La Mer », p. 611, qui semble ne pas distinguer entre les 2 règles, cependant différentes.

d'interdire l'attaque-destruction des navires marchands à tous les navires de guerre, y compris les sous-marins. Cela revient pratiquement à limiter considérablement l'action du sous-marin dans la guerre au commerce. C'est la solution de l'article 22 du Traité naval de Londres (22 avril 1930) plus claire et plus cohérente que celle qui résulte du Traité de Washington. Elle restreint considérablement le champ d'action du sous-marin, mais, comme nous l'avons vu, c'est dans l'intérêt de tous et aussi bien dans celui du belligérant qui emploie le sous-marin. Tout bien pesé, cette formule nous semble constituer la plus sage des solutions à apporter à un problème extrêmement complexe et délicat¹.

Nous ne nous dissimulons pas cependant que la règle d'interdiction d'attaque ainsi maintenue, est moins forte, moins étayée par les réalités qu'elle ne l'était avant l'apparition du sous-marin. Peut-être sera-t-elle encore violée dans l'avenir. Mieux vaut cependant en ce domaine une règle imparfaite, mais ayant tout de même des chances sérieuses d'être respectée, que l'absence de toute règle ou surtout qu'une norme accordant aux belligérants des droits exorbitants sur la vie et les biens des neutres.

Enfin il est probablement possible, comme nous le verrons plus loin², de faciliter dans une certaine mesure au sous-marin le respect de cette règle et de diminuer ainsi pour lui la tentation d'employer l'attaque-destruction.

1. Voir l'avis du Commandant Laurens, *op. cit.*, p. 444 : « Le statut des sous-marins dans la guerre commerciale paraît ainsi être définitivement fixé par une règle simple, d'une haute portée humanitaire et d'une application générale. Mais, du moins si l'on se place à ce seul point de vue, on peut se demander s'il n'y a pas, dans une certaine mesure, antinomie entre l'application de cette règle et une limitation trop stricte du tonnage des sous-marins ».

2. Voir p. 193.

CHAPITRE II

RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS HISTORIQUES SUR LA THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT DE LA GUERRE

On sait qu'il existait, en 1914, et depuis plus d'un siècle, deux grands courants doctrinaux opposés quant à la théorie générale du droit de la guerre : l'un exprimait la pensée anglo-saxonne ; l'autre la pensée continentale. Notre intention est de ne les rappeler ici que très brièvement et non pas de retracer l'histoire du droit de la guerre au XIX^e siècle. Mais ce bref résumé est nécessaire pour la clarté de l'exposé du chapitre suivant.



La thèse dite continentale avait pour base la fameuse notion de la guerre « relation d'Etat à Etat ». Pressentie déjà, selon M. de Boeck, par Justinus Gentilis, qui l'exprimait sous forme de distinction entre combattants et non-combattants, dans sa *Dissertatio de eo quod in bello licet*, publiée en 1690¹, on sait que cette notion reçut sa forme définitive de Rousseau² et fut reproduite, à peine retouchée, par Portalis³.

1. De Boeck, *op. cit.*, 1882, n° 387 (p. 401) et 573 (p. 552), qui se réfère lui-même à Bluntschli, lequel donne une analyse du traité de Gentilis, dans son ouvrage *Das Beuterecht im Kriege und das Seebeuterecht insbesondere*, 1878, trad. libre de M. Rolin-Jacquemyns, *R.D.I.*, 1877-78, p. 112-114.

2. *Contrat social*, livre I, chapitre IV.

3. Discours prononcé à la séance d'installation du Conseil des prises, le 14 floréal an VIII.

Talleyrand, écrivant à l'Empereur ¹, la reprit à son tour « non sans quelque ironie sans doute » comme le disent Hall et après lui Dupuis ². Napoléon l'introduisit lui-même dans le préambule du décret de Berlin ³, la répéta dans une lettre du 22 août 1809 ⁴, et y fit encore allusion dans ses *Mémoires* ⁵.

Nantie de ces illustres parrainages, cette idée fut répétée *ad nauseam*, comme l'a dit Hall ⁶, par presque tous les auteurs continentaux du XIX^e siècle. Comme le constatait M. de Boeck en 1882 : « ... Elle est admise non seulement par l'immense majorité des publicistes mais encore par maints défenseurs du droit de prise » ⁷.

L'« immense majorité des publicistes » en tirait en effet, entre autres conséquences, celle de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer, thèse dont M. de Boeck fut le champion le plus éminent. Les défenseurs continentaux du droit de prise dont Ortolan fut l'un des meilleurs représentants, se refusaient au contraire à semblable déduction, ne voulant pas « donner un caractère absolu à ce principe qui, de l'aveu de tous, reçoit inévitablement, en fait, tant de restrictions » ⁸. Car s'il était vrai que la guerre n'est qu'une relation d'Etat à Etat, bien des actes de la guerre terrestre (bombardements de villes, sièges, destruction de propriétés, réquisitions, etc...) qui atteignent les habitants paisibles, et que l'on considère cependant comme licites, devraient être interdits. En réalité on ne peut respecter la propriété privée, sur terre comme sur mer qu'autant que les « nécessités de guerre » le permettent.

Telles sont donc les deux écoles continentales en 1914,

1. Mémoire du 10 novembre 1806, adressé à Napoléon, *Le Moniteur* du 5 décembre 1806.

2. Dupuis, *op. cit.*, 1899, p. 2.

3. De Clercq, II, p. 194.

4. Lettre « écrite sous sa dictée par M. Champagny à M. Armstrong, Ministre des Etats-Unis », de Boeck, n° 404, p. 414.

5. Mémoires de Napoléon, chapitre 6, § 1. Le passage est cité notamment par Cauchy et par de Boeck (n° 93).

6. Hall, cité par de Boeck, p. 492, note 1.

7. De Boeck, p. 552.

8. Dupuis, 1899, p. 3, note 2. Il donne une liste d'auteurs du XIX^e siècle favorables à l'inviolabilité et une autre de partisans du droit de prise. La première comprend 19 auteurs, la seconde 5. Voir aussi le tableau dressé par de Boeck, p. 97.

plaçant toutes deux l'idée de Rousseau à la base du droit de la guerre, mais n'en tirant pas les mêmes conséquences. Mais la guerre mondiale a porté à cette idée comme à un certain nombre d'autres concepts du droit des gens, un coup très sensible. Sur terre comme sur mer, la propriété privée ennemie, voire neutre, n'a guère été respectée par les belligérants. On ne peut se contenter de voir dans ces faits de simples violations du droit tel qu'il existait en 1914. Il y a autre chose et il a semblé à nombre d'esprits¹ que la notion de Rousseau et les conséquences qu'on en tirait ne répondaient plus aux conditions de la guerre moderne et que la technique de celle-ci irait toujours se développant de façon que combattants et non-combattants soient de plus en plus confondus en une seule masse sur laquelle l'aviation ennemie, en particulier, exercerait indistinctement ses ravages.

C'est là l'opinion de M. Martini². C'est aussi celle qu'exprimait, dès 1926, M. Politis, dans sa préface à l'ouvrage de M. J. Dumas : « La théorie de Rousseau a vécu, écrivait-il ; la guerre est plus que jamais une lutte entre tous les membres et toutes les forces des nations belligérantes ; plus son enjeu est grand, plus les armes employées sont meurtrières et destructrices, moins la voix du droit et du bon sens sera écoutée »³.

De fait, il ne reste pas grand chose de la conception que Rousseau se faisait de la guerre. Et à part M. Dumas, il n'y a pas beaucoup d'auteurs d'après-guerre qui défendent l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Le contraste avec la période antérieure à 1914 est frappant. Mais même les partisans continentaux du droit de prise sont aujourd'hui hésitants : on se détourne, depuis 1919, de l'étude des lois de la guerre dans les pays continentaux comme nous l'avons constaté au début du présent travail. La conception générale est que tout l'effort juridique doit tendre à organiser la paix et surtout à prévenir la guerre, à la rendre impossible. On considère cette dernière comme une catastrophe sur le cours de laquelle le droit demeure impuissant parce qu'elle est

1. Par exemple, Garner, *La reconstruction du droit international*.

2. Martini, p. 11.

3. Dumas, *op. cit.*, t. II, préface de M. Politis, p. 5.

la négation même de tout droit. Ce n'est que depuis deux ou trois ans seulement qu'une réaction s'est dessinée. Devant un horizon politique qui ne laisse pas de s'assombrir souvent, les juristes européens semblent revenir, contraints et forcés, à ces difficiles problèmes si souvent traités par leurs prédécesseurs du XIX^e siècle. Mais ils n'ont plus devant eux qu'un principe écroulé et cherchent une autre base sur laquelle tenter d'asseoir une nouvelle construction.

*
* * *

La conception anglo-saxonne ramassée en un lumineux exposé par M. Dupuis en 1899¹ est bien différente. Nous ne pouvons mieux faire que de citer cet auteur :

« A la théorie qui semble exclure de la guerre les habitants paisibles et les propriétés privées, les Anglais préfèrent la théorie ancienne, la théorie traditionnelle qui les y comprend. S'ils admettent la première phrase de la formule de Rousseau : « La guerre est une relation d'Etat à Etat », ils rejettent les déductions et les commentaires de l'auteur du *Contrat social* et de ses partisans. S'ils reconnaissent qu'il ne peut plus être question de guerre privée, de guerre entre particuliers, ils proclament que la guerre publique, la guerre entre deux Etats, ne saurait se concilier avec la paix privée, la paix entre sujets de chacun des Etats belligérants. Chaque sujet... est si intimement lié à l'Etat que la guerre le rend ennemi à la fois de l'Etat ennemi et de tous les sujets de cet Etat. C'est la formule que donnait Grotius et son antiquité est pour les Anglais une recommandation ». Mais, « tout en conservant le principe, ils ont condamné la plupart des conséquences rigoureuses que la pratique en déduisait il y a deux siècles ». Car « reconnaître quelqu'un pour ennemi ne signifie pas que toute violence soit permise à son encontre ». Le but de la guerre est de contraindre l'ennemi à céder : « La mesure de la violence qui est permise à la guerre est donc ce qui est requis pour réduire l'ennemi à la soumission » dit Hall.

1. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899.

Et M. Dupuis de compléter en disant que le but de la guerre est également le rétablissement d'une paix durable, ce qui contribuera aussi à limiter les rigueurs de la guerre en poussant le belligérant à éviter les rigueurs inutiles qui risqueraient d'engendrer des haines inextinguibles. L'intérêt bien entendu est le meilleur garant du respect des règles du droit des gens.

Mais, si les sujets des Etats belligérants sont ennemis, ils ne le sont qu'en tant que membres de ces Etats. « C'est donc seulement dans la mesure où ils prêtent à l'Etat dont ils sont membres un concours permettant à celui-ci de prolonger la résistance que la violence est licite à leur égard ».

« S'ensuit-il que les habitants paisibles soient en dehors de la guerre, qu'ils n'en doivent sentir le poids qu'indirectement par le contre-coup des opérations militaires ? Non sans doute ; il n'est pas seulement inévitable, il est très nécessaire qu'ils souffrent très directement. Ce sont en effet leurs souffrances et leurs souffrances seules qui déterminent la fin de la lutte ». Car ce qui contraint à la paix n'est pas la défaite, mais l'usage qu'en peut faire l'ennemi c'est-à-dire l'occupation du territoire, la désorganisation de la vie nationale, etc.

Et M. Dupuis de conclure : « Nous avouons que les doctrines anglaises sur le droit de la guerre nous paraissent plus exactes, plus profondes et aussi ouvertes à tous les progrès réalisables que les théories basées sur la formule intégrale de Rousseau »¹.

Westlake, dans ses *Etudes sur les principes du droit international* a résumé sa conception en ces termes :

« 1^o La guerre est sans aucun doute une relation d'Etat à Etat, peu importe ce qu'elle puisse encore être autrement.

« 2^o La guerre établit entre chacun des Etats qui y sont parties et les sujets de l'Etat ennemi une relation autorisant les premiers à traiter ceux-ci comme s'ils étaient identifiés avec leur Etat, en d'autres termes comme ennemis, autant que l'exigent les nécessités de la guerre et dans les limites que l'on reconnaît être fixées par l'humanité. Cette mesure

1. Dupuis, *op. cit.*, 1899, p. 17.

est différente pour les combattants et pour les habitants paisibles, tout comme les nécessités et les limites dont nous parlons sont différentes pour eux ; mais la différence ne naît point de l'absence dans un cas d'une relation qui existerait dans l'autre. Les hommes qui forment un Etat ne sont point autorisés à renoncer à leur part dans les offenses imputées à cet Etat, qu'il s'agisse des offenses pour lesquelles la guerre a été entreprise ou de celles que l'on prétend avoir été commises par cet Etat dans le cours des hostilités ; ils ne peuvent non plus demander que l'action de l'ennemi ne vise point leur Etat en les frappant personnellement, dans leurs situations respectives. Ceci est juste. Tout ce qui est fait ou omis par un Etat, est fait ou omis par les hommes groupés en lui, ou du moins l'acte ou l'omission sont approuvés par eux. Ceci doit être, car l'Etat n'est pas une machine automatique.

« 3^o La guerre n'établit point de relation directe entre les membres des Etats belligérants respectifs ; en ce sens il est vrai que la guerre n'est pas une relation d'individu à individu. La personnalité d'un Etat et celle des sujets sont distinctes ; les devoirs, les engagements, les responsabilités du premier ne sont point les devoirs, les engagements, les responsabilités des derniers, mais les derniers sont responsables, pour les devoirs, les engagements, les responsabilités du premier »¹.

Ce fut l'erreur des partisans de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer de vouloir absolument tirer de l'idée que la guerre est une relation d'Etat à Etat des conséquences qui fussent favorables à leur thèse. Il en est résulté que, la guerre mondiale ayant montré la fragilité de cette thèse, on a cru pouvoir en déduire aussitôt que l'idée était erronée ; c'est là une conclusion trop hâtive. L'idée était seulement incomplète : la guerre n'est pas qu'une relation d'Etat à Etat. C'est le mérite de Westlake d'avoir admis ce qu'il y avait de vrai dans la thèse de Rousseau et de l'avoir harmonieusement incorporé à la doctrine anglaise.

Aussi, contrairement à la théorie continentale, la théorie anglaise des lois de la guerre a-t-elle subi victorieusement, croyons-nous, l'épreuve de 1914-1918. Celle-ci a pu faire

1. Westlake, 1895, p. 286.

apparaître des lacunes à combler, elle a pu modifier l'idée que l'on se faisait de la distinction entre combattants et non-combattants, en élargissant considérablement la première catégorie, elle a pu poser des problèmes nouveaux ; mais la base de l'édifice subsiste, et sur elle, on peut construire encore.

Pour montrer combien la doctrine anglo-saxonne a bien supporté, en particulier en ce qui concerne la guerre sur mer, l'épreuve de la guerre mondiale, nous citerons en exemple la thèse d'un autre grand juriconsulte britannique, Lorimer.

Celui-ci, traitant en 1875, du droit de capture dans la guerre maritime ¹, justifiait ce droit par l'idée que la capture est, en dernière analyse, dirigée contre l'Etat ennemi et n'atteint le particulier qu'en passant. Il en déduisait son système, d'après lequel l'Etat devrait prendre à sa charge les pertes que les particuliers subissent du fait de la capture. Le capteur délivrerait un reçu pour tout navire capturé ; au vu de ce reçu, sorte de lettre de change tirée sur lui, l'Etat du capturé verserait une indemnité au particulier lésé. Le montant de cette indemnité serait, soit la valeur du navire, soit la somme pour laquelle celui-ci a été assuré. Ainsi, disait Lorimer, « le grand but de ceux qui veulent faire de la guerre une affaire publique, un duel d'Etat à Etat, et ménager les bourses, sinon les personnes des particuliers, serait complètement atteint » ². Lui aussi, par conséquent, s'efforçait d'emprunter à la thèse continentale ce qu'elle pouvait contenir de vérité. Cette attitude est à comparer à l'intransigeance de bien des auteurs continentaux.

Il ajoutait enfin que, l'Etat ne pouvant cependant avoir une responsabilité illimitée, tracerait à ses armateurs, en temps de guerre, des routes maritimes que ceux-ci devraient suivre, pour avoir droit à l'indemnité.

Ce système fut critiqué par M. de Boeck qui le trouvait cependant « ingénieux et original ». Mais il le jugeait impraticable : « Aucun Etat du monde ne pourrait accepter l'obligation écrasante d'indemniser ses sujets de la capture de

1. Lorimer, « Observations sur un article de M. Gessner », *R.D.I.*, 1875, p. 261-68. Cité par de Boeck, p. 541.

2. Cité par de Boeck, p. 542.

leurs vaisseaux... ». « Aussi, poursuivait-il, M. Lorimer cherche-t-il à limiter la responsabilité de l'Etat ; son rôle d'assureur cesserait quant aux navires capturés en dehors de certaines routes maritimes. Même ainsi restreinte la responsabilité de l'Etat serait encore bien lourde... »¹.

Mais la guerre de 1914 s'est chargée de départager les deux éminents auteurs. Elle a montré à quel point la thèse de Lorimer était adaptée à la réalité.

Les amirautés alliées désignèrent en effet à maintes reprises des routes maritimes à leurs navires marchands²,

Et presque tous les Etats du monde, neutres compris, prirent en main, comme nous le verrons plus loin³, l'assurance, sous des formes diverses, de leur navigation nationale contre les risques maritimes de guerre, c'est-à-dire non seulement contre la capture, mais encore contre l'attaque-destruction par sous-marins et contre les mines. Toutefois ils n'établirent aucun lien entre cette assurance et l'obligation imposée aux navires de suivre certaines routes⁴. La restriction prudente de M. Lorimer était donc inutile. Bien mieux, certains Etats comme l'Angleterre, étendirent cette assurance aux pavillons neutres qui trafiquaient dans leurs ports. Enfin, la crainte exprimée par M. de Boeck que les Etats ne fussent pas à même de supporter une telle charge financière ne se justifia pas ; les opérations d'assurances de nombre de ces Etats, vainqueurs ou vaincus, se soldèrent par un léger bénéfice⁵.

1. De Boeck, *op. cit.*, p. 545. Il est très remarquable que l'idée de Lorimer, ait été reprise par Renault à la Conférence de La Haye, en 1907. Voir à ce sujet le *Cours* de M. de Lapradelle, « La Mer », 1933, p. 462. Ce dernier semble penser d'ailleurs que l'idée était « neuve », en 1907.

2. Voir Cochin, *Les organisations de blocus en France pendant la guerre*, 1926, p. 224 : en 1915, en Méditerranée, « le Commandant en chef fixait des itinéraires pour les transports entre Gibraltar et Malte ainsi qu'entre Malte et les Dardanelles ». Voir aussi Laurens, *op. cit.*, p. 245 : Le fascicule des *Routes du commerce français*, celui des *Routes du Western trade*, les *Routes de l'Atlantic trade*, les *Secteurs d'approche*, constituent en 1916 et 1917 toute une organisation d'itinéraires du trafic maritime. A partir de 1917 toutefois, ce fut le système des convois escortés qui prévalut.

3. Chap. III, p. 185 et suiv.

4. Voir la thèse de M. Stourm, *L'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre*, 1926.

5. Stourm, p. 212 (Italie), p. 199 (Angleterre), p. 137 (Allemagne), p. 88, (France), (p. 104) Etats-Unis etc.

Tout s'est donc bien passé, dans ses grandes lignes, conformément à l'explication de Lorimer. De même que le grand jurisconsulte écossais s'était montré habile à rechercher dans le passé les plus remarquables théories anciennes du droit de la guerre¹ et peut-être parce qu'il s'était pénétré de l'idéalisme toujours réaliste qui les caractérise, il a su se montrer capable de forger un système qui, sans avoir été consacré par aucune convention internationale, n'en a pas moins été la base de presque toute la pratique de la guerre sur mer entre 1914 et 1918.

Presque toute, car cette construction se révèle cependant incomplète ; elle ne résout pas les problèmes très graves et entièrement nouveaux qu'a fait surgir la guerre mondiale. Elle est, en effet, selon l'expression de Lorimer lui-même, apte à « ménager les bourses, sinon les personnes des particuliers ».

Or, c'est précisément à faire ménager les personnes que le droit de la guerre maritime, depuis l'apparition du sous-marin et de l'avion, doit surtout consacrer ses efforts. Si la guerre navale — et aussi la guerre tout court — est devenue plus dure qu'autrefois aux biens des particuliers, elle l'est devenue bien plus encore à leurs existences : car, alors que l'ancien droit de prise sauvegardait les vies humaines, la pratique de l'attaque-destruction les détruit.

C'est contre cette pratique que s'élèvent, avec raison, les théoriciens anglais. Le système de Lorimer, en effet, ne justifiait, dans l'esprit de son auteur, que le droit de capture, non l'attaque-destruction. Une assurance peut bien indemniser l'armateur de la perte d'un navire et de sa cargaison, mais elle ne saurait être considérée comme l'équivalent d'une vie humaine. On peut bien faire à la doctrine anglaise, il est vrai, une objection : n'est-ce pas, pour le sous-marin, dans bien des cas, une « nécessité de guerre » que de pratiquer l'attaque-destruction ? Et, pour l'Etat belligérant qui emploie cette arme n'est-ce point là se servir de la violence dans les limites

1. « Parmi les auteurs contemporains du droit international, écrivait Nys en 1889, M. Lorimer a peut-être contribué plus que tout autre à faire reconnaître à l'école des F. de Vittoria, des D. Soto et des Suarez, le rang qu'elle mérite d'occuper dans l'histoire de la science juridique ». Cité par Vanderpol, la *Doctrina scolastica du droit de la guerre*, 1919, p. 3.

où elle est nécessaire pour amener l'Etat ennemi à composition ? Westlake eut répondu sans doute que l'exercice de la violence a aussi des limites « fixées par l'humanité » et que l'attaque-destruction est en dehors de ces limites. Elle est permise contre le navire de guerre ennemi, justement parce que ces limites ne sont pas les mêmes pour le combattant que pour le non-combattant. Peut-être eût-il ajouté que, pratiquée contre des non-combattants, elle tombe sous le coup de ce qu'il appelle les « prohibitions absolues »¹.

Mais il faut bien avouer que ces idées, pour justes qu'on les pressente, demandent à être précisées. Qu'entend-t-on exactement par « limites fixées par l'humanité ? » Et surtout, comment, dans la guerre moderne, distingue-t-on le combattant du non-combattant ?

Parvenu à ce point où la doctrine anglaise n'offre plus que des solutions un peu imprécises, il nous a semblé possible d'utiliser une notion bien connue du droit administratif moderne, et qui, étendue au droit de la guerre, serait peut-être susceptible d'y apporter d'intéressantes précisions ; nous voulons parler de la notion de service public.

1. Westlake, p. 263 et p. 256 (définition de la prohibition absolue).

CHAPITRE III

ESQUISSE D'UNE THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT DE LA GUERRE BASÉE SUR LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

1. Généralités

La notion de service public, empruntée au droit administratif, nous a paru susceptible d'être utilisée avec fruit dans le domaine du droit de la guerre.

C'est encore une manière, pour celui-ci, en effet, de tenir compte des réalités que de faire appel à une notion du droit interne, ce dernier étant le plus souvent solidement rattaché au réel. De plus, cette notion, très générale, est commune, au moins implicitement, aux droits administratifs de la plupart des Etats ¹, ce qui autorise, dans une certaine mesure, sa transposition sur le plan international.

Mais elle intéresse en outre au premier chef le droit de la guerre. Celui-ci, en effet, s'il ne s'occupe proprement que d'une relation entre Etats souverains, ne peut cependant que gagner à voir définir aussi nettement que possible ce que c'est que l'Etat et en quels éléments l'analyse juridique le décompose. Car la guerre produit une véritable compénétration des Etats en conflit — au cas d'invasion, par exemple — mêlant, enchevêtrant, parfois singulièrement, les divers

1. Même de la Grande-Bretagne. Jadis très réfractaire au droit administratif tel que le conçoivent les nations continentales, elle a évolué considérablement, surtout depuis la guerre mondiale, dans un sens plus favorable à ce droit, et surtout à la notion de service public. Voir, par ex., en ce qui concerne les transports terrestres, le très intéressant article de M. Ph. Develle « Le régime administratif des chemins de fer anglais », *Revue des Sciences Politiques*, 1931, p. 50.

éléments juridiques de l'un et de l'autre. Il peut donc y avoir avantage à recourir, pour établir les démarcations et clartés nécessaires, à des distinctions et définitions tirées du droit interne. Or il existe une définition de l'Etat donnée par le droit administratif et basée sur la notion de service public. Cette définition correspond à une réalité. Il peut être utile, voire nécessaire, que celle-ci, vue jusqu'ici uniquement à travers le droit interne, apparaisse aussi désormais à travers le droit international.

Ce peut l'être d'autant plus que cette notion de service public tend, en droit interne, à occuper une place de plus en plus considérable, et à se définir d'une façon toujours plus large, englobant des éléments qui, autrefois, en eussent paru tout à fait indépendants¹. L'introduire dans le droit de la guerre c'est donc à la fois maintenir celui-ci en contact avec une réalité d'importance toujours croissante et se conformer à l'évolution générale que semblent effectuer les conceptions du droit public moderne.

Voyons donc comment utiliser cette notion.

L'Etat, aux yeux du droit administratif, est essentiellement un ensemble de services publics. Et nous définirons service public tout organisme composé d'hommes et de biens affectés à la satisfaction d'un besoin de la collectivité nationale. Car il nous est nécessaire, pour tenir compte des tendances signalées ci-dessus et aussi des exigences spéciales du droit de la guerre, de partir d'une définition beaucoup plus large que celle du droit administratif. Peu nous importe, en effet, que les services publics dont nous nous occupons ici soient soumis à un régime juridique spécial ou suivent au contraire les règles du droit privé. Peu nous importe que les biens qui leur sont affectés fassent ou non partie du domaine public. Peu nous importe enfin que certains de ces services ne soient que des entreprises purement privées, assurant occasionnelle-

1. C'est ce que constatait, en particulier, M. Germain Martin, déclarant le 22 décembre 1931, à la Chambre des députés, à propos du renflouement de la Compagnie générale transatlantique : « Ne nous faisons pas d'illusion. La notion de service public s'étend de toutes parts... Pourquoi allez-vous au secours d'une Compagnie comme la Transatlantique ? *C'est parce que derrière l'apparence juridique de l'individualité, il y a le service public* ». Cité par Fabry, p. 64.

ment ou de façon permanente la satisfaction d'un besoin de la collectivité. En un mot, ce que nous empruntons au droit administratif, c'est simplement une notion très générale, à laquelle nous donnons une extension plus large encore. Toute entreprise, publique ou privée, qui satisfait à une exigence essentielle de la collectivité : tel est, pour nous, le service public.

Cela étant, aux yeux d'un Etat belligérant, les services publics d'un Etat ennemi peuvent être classés en trois catégories :

1. Les services publics de défense nationale, c'est-à-dire tout ce qui est force armée, sur terre, sur mer, et dans les airs, avec tous les services qui en dépendent directement (arsenaux, casernes, forts, intendances, usines d'Etat, etc.) mais à l'exclusion des services médicaux et hospitaliers.

Sont comprises également dans cette catégorie les usines privées fabriquant des armes, munitions et équipements de guerre.

2. Les services publics qui, bien que n'existant pas uniquement en vue de la défense nationale, lui sont cependant d'une utilité telle que, sans eux, cette défense serait pratiquement impossible à assurer, ou du moins, à faire durer.

Ce sont, en particulier, tous les services assurant les communications et les transports, y compris les entreprises privées de grande envergure dont le fonctionnement est nécessaire à l'Etat pour la continuation de la lutte. Par exemple : les compagnies de chemins de fer et les compagnies de navigation. Nous montrerons, tout particulièrement en ce qui concerne ces dernières, à quel point elles répondent à la notion de service public, même au sens étroit du terme.

La plupart des services publics entrent dans cette catégorie. Ils existent, en effet, pour satisfaire à des besoins normaux, c'est-à-dire pacifiques de la collectivité, mais presque tous, lors d'une guerre, cas anormal, sont capables de concourir, plus ou moins efficacement, à la satisfaction du besoin de défense nationale.

Remarquons, en ce qui concerne ces deux premières catégories de services publics, qu'elles comprennent seulement les services qui, directement ou indirectement, assurent

à l'Etat l'existence, la mise en œuvre et l'entretien *matériels* de sa force *matérielle*. Les services qui satisfont à des besoins d'ordre moral, — les services de justice par exemple, — bien qu'ils aident parfois puissamment à la défense nationale, ne sont pas englobés dans ces deux catégories.

3. Les services publics dont le fonctionnement n'apporte à l'Etat qu'une aide de guerre très indirecte ou qui n'ont aucun lien *d'ordre matériel* avec la défense nationale. Exemples : la voirie d'une ville, l'enseignement, les cultes, la justice, etc., ainsi que les services médicaux et hospitaliers. Ces derniers, permettant de récupérer des hommes, ne devraient pas, en bonne logique, figurer ici, car ils augmentent la force matérielle de l'Etat. Mais il faut faire une exception pour eux, l'usage étant établi de les respecter. Comme ils ont d'ailleurs le devoir de soigner indistinctement amis et ennemis, ils sont utiles aux deux belligérants à la fois en même temps qu'à l'humanité toute entière.

Enfin, à côté des trois catégories de services publics ci-dessus indiquées, l'Etat ennemi trouve les individus et ceux de leurs biens qui n'ont aucun lien matériel, présent et actuel, avec les services publics.

Cette classification effectuée (et elle devra être aussi détaillée que possible, reprendre un à un tous les services publics), examinons quelle conduite devra tenir l'Etat ennemi vis-à-vis de chacun de ces services.

La règle générale qui devra d'abord servir de base est que la violence ne doit être utilisée que dans la mesure où elle est nécessaire pour amener l'Etat à subir la volonté de son adversaire. Remarquons en outre, avec M. Dupuis, que cette volonté même ne devra jamais employer des procédés qui, d'efficacité discutable, sont, en outre, d'une dureté ou d'une rigueur excessive¹ : elle n'a jamais le droit de tendre, par exemple, à

1. Dupuis, *op. cit.*, 1899, p. 9 : « Nous ajouterons que l'objet de la guerre n'est pas seulement de forcer l'Etat adverse à céder ; si c'est là l'objet immédiat, le but plus lointain et plus élevé est de rétablir une paix durable. Et ce second but contribuera à limiter les rigueurs de la guerre ; car il suffit à condamner, au nom de l'intérêt même des belligérants, l'emploi de procédés d'une efficacité médiocre ou douteuse pour décider de la victoire, si, blessant trop cruellement le vaincu, ces procédés doivent jeter des ferments de haine qui survivent à la paix et en compromettent le maintien. L'idée, pour n'être pas suffisamment dégagée dans les doctrines anglaises, s'y trouve en germe ».

l'anéantissement d'une nation ¹. Il existe donc, outre la règle de raison immédiate ci-dessus rappelée une autre règle, plus haute et plus absolue, mais dont il est beaucoup plus délicat dans certains cas-limites, de déterminer la portée exacte : c'est celle qui formule les exigences d'humanité — mieux : de justice — dont parle Westlake. Les distinctions opérées entre les divers services publics permettront peut-être de déterminer plus aisément cette portée.

La combinaison de ces deux règles avec notre classification générale des services publics, permet, en première approximation, d'exprimer ainsi les droits que possède l'Etat quant à l'emploi de la violence vis-à-vis des services publics d'un Etat ennemi. Il a le droit en principe :

1. De détruire les services publics de la première catégorie.
2. D'interrompre, lorsque cela lui est utile, le fonctionnement des services publics de la deuxième catégorie.
3. D'exercer une certaine surveillance et certains droits (réquisition par exemple), lorsqu'il occupe un territoire, sur le fonctionnement des services de la troisième catégorie. Il peut exercer aussi cette surveillance et ces droits sur les individus.

Il nous reste à justifier et à nuancer ces trois propositions. La troisième, à vrai dire, n'accorde pas à l'Etat belligérant le droit d'user de la force, — sauf opposition de leur

1. But d'ailleurs presque impossible à atteindre, ainsi qu'il a été rappelé en termes particulièrement nets, en pleine guerre mondiale, par le Souverain Pontife, S.S. Benoît XV, dans son *Message aux belligérants* du 28 juillet 1915, dont ce passage contient le plus éloquent commentaire que l'on puisse donner à l'idée exprimée par M. Dupuis dans la citation faite plus haut :

...« Qu'on abandonne cette folie de destruction et qu'on réfléchisse que les nations ne périssent pas. Humiliées et opprimées, elles portent en frémissant le joug qui leur est imposé et préparent leur revanche, transmettant de génération en génération un triste héritage de haine et de vengeance ». (Cité par le R.P. de la Brière, *L'Organisation internationale du monde contemporain et la Papauté souveraine*, t. I, 1930, p. 44).

L'histoire montre, en effet, que les nations ne périssent pas. Qu'il suffise de rappeler les petites nations chrétiennes des Balkans, indépendantes au Moyen-âge, tombées au xv^e siècle sous le joug turc et se libérant toutes successivement, au xix^e siècle, n'ayant perdu ni leurs langues, ni leur religion, ni leurs coutumes ; ou encore la Pologne partagée à la fin du xviii^e siècle entre ses trois puissantes voisines et ressuscitée à la fin de la guerre mondiale. L'Autriche-Hongrie, morcelée en 1919, seul exemple que l'on puisse, à notre connaissance, invoquer en sens contraire, n'était pas une nation, mais un amalgame de nationalités très diverses, dont chacune subsiste.

part à ses légitimes exigences — contre les services publics de la troisième catégorie et contre les individus. Elle se justifie donc immédiatement par l'idée que la violence inutile est interdite : ni les services publics n° 3, ni les individus en tant que tels¹, n'augmentant la force matérielle de l'Etat, l'Etat ennemi n'a pas le droit, en règle générale, d'user contre eux de la violence. Si, cependant, ces individus ou services se trouvent placés dans une position telle qu'ils sont inextricablement enchevêtrés avec des services de la catégorie n° 1, il faudra distinguer :

a) Dans la zone des armées, l'Etat belligérant, s'il doit toujours s'efforcer de les épargner, a le droit de faire passer son intérêt militaire avant toute autre considération.

b) Ailleurs, se posent une série de cas d'espèce dont c'est le rôle du droit de la guerre terrestre et de celui de la guerre maritime d'examiner chacun et de proposer une solution adaptée aux circonstances particulières. Nous entrerons dans plus de détails à propos de la guerre maritime.

Examinons maintenant comment se justifient et se précisent les deux premières propositions.

1. La destruction des services publics de la première catégorie assure la victoire à celui qui l'effectue. Ces services, créés pour la guerre, n'ont d'autre raison d'être que de combattre : on ne peut donc les réduire que par la force ; il n'y a pas là violence inutile, mais violence nécessaire.

D'autre part, le service public est un organisme composé d'hommes et de biens : si l'on sépare ces deux éléments, le service ne fonctionne plus, le but recherché est atteint. On ne peut guère les séparer, dans un service public de défense nationale, qu'en tuant les hommes : il est, dès lors, licite de les tuer. Mais dès que cette séparation devient possible par un autre procédé (par suite, par exemple, de la volonté de reddition manifestée par ces hommes, ou par suite de leur mise hors d'état de combattre) ce procédé doit être employé. Il y a là application directe de l'idée que toute violence inutile est interdite.

1. C'est-à-dire en tant qu'ils ne sont pas englobés dans un service public.

Enfin, au devoir, en quelque sorte négatif, qui oblige à employer, toutes les fois que cela est possible, un procédé épargnant les hommes, s'en ajoute un autre, positif. C'est celui de soigner ces hommes, s'ils sont blessés ou malades, de les sauver s'ils sont naufragés, de les loger et nourrir lorsqu'ils sont prisonniers. Ce devoir est imposé par la règle d'humanité, de justice, dont nous parlions plus haut : le droit qu'il impose à l'Etat belligérant de respecter n'est autre chose que le droit à la vie que possède tout individu inoffensif. Séparé, conformément à la première règle, du service public auquel il appartenait, l'homme, conformément à la seconde, a droit à ce qu'on entretienne cette vie qu'on ne lui a pas enlevée.

Tout ceci, dans ses résultats, n'est guère nouveau, ni contesté. Mais nous avons justement voulu montrer ici combien l'idée de service public, combinée avec les deux règles traditionnelles, rend aisément compte des solutions admises.

2. Plus délicate à formuler est la justification de la seconde proposition. Mais plus nécessaire encore s'y fait sentir la notion de service public. Car la règle de l'interdiction de la violence inutile ne peut plus guère être invoquée ici : il n'est pas inutile à l'ennemi de détruire les services publics de la deuxième catégorie, bien au contraire, puisque, sans eux, l'Etat ne peut plus continuer la lutte. On ne peut plus qu'invoquer la notion « d'humanité » : mais celle-ci se présente ici sous la forme imprécise que nous avons justement reprochée aux théories anglaises. Où commence et où finit « l'humanité » ? Peut-on maintenir la distinction entre combattants et non-combattants, et si oui, quel est le critère qui servira à classer tels ou tels individus dans l'une ou l'autre de ces deux catégories ?

A ces questions, la notion de service public permet peut-être une réponse. On conçoit, *a priori*, tout d'abord que le belligérant ait des droits moindres contre les services publics créés en vue de la paix et utilisés, le cas échéant, pour la guerre (catégorie n° 2) que contre les services publics créés uniquement en vue de la guerre (catégorie n° 1). Les premiers correspondent à une activité pacifique, donc normale

de la nation ; les seconds à une activité belliqueuse, donc anormale. Il n'est donc pas illogique, bien au contraire, de les traiter différemment.

Mais on peut préciser davantage la différence fondamentale qui existe entre les services qui mettent directement en action la force matérielle et ceux qui ne font que l'entretenir, la ravitailler, en un mot lui permettre de vivre, d'exister. Ces derniers, en effet, *ne font pas que cela*. Ils ne sont pas, en temps de guerre, exclusivement consacrés à soutenir la guerre. Ils jouent en même temps un rôle essentiel dans la vie interne et pacifique de la nation : ils lui permettent de vivre, tout comme ils le font en temps de paix. De plus, à des degrés divers, ils sont au service des individus en tant que tels. Ils sont un élément essentiel de la vie de ceux-ci. Et ils sont au service, non seulement des nationaux, mais encore des étrangers habitant sur le territoire, ou même simplement de passage dans le pays. En un mot, ils ont une valeur de civilisation générale basée sur autre chose que la force. Enfin et surtout, ces services fonctionnent, pour la plupart, dans un enchevêtrement constant avec les services de la troisième catégorie et avec les entreprises privées des individus inoffensifs. On ne peut pas, bien souvent, les en séparer. Si l'on détruit les uns on détruit aussi les autres.

Pour toutes ces raisons, ces services doivent échapper, dans une certaine mesure, variable selon les cas particuliers, à la destruction brutale. Le belligérant ennemi a le droit d'en interrompre le fonctionnement en séparant les hommes des biens, lorsque cela lui est utile, mais, s'il ne le peut pas, il n'a pas, en général, le droit de les détruire purement et simplement. Surtout lorsqu'il risque, par cette destruction, de tuer des individus inoffensifs, simples usagers de ces services.

Il y a cependant, et certainement, des exceptions assez nombreuses à apporter à la règle ainsi posée. Car l'utilité, parfois la nécessité, pour le belligérant, de détruire, dans certains cas particuliers, les services de cette catégorie, doivent entrer en ligne de compte. C'est tout l'effort du droit de la guerre de découvrir chacun de ces cas, de peser les deux intérêts en présence, et de conclure en faveur de la

règle ou en faveur de l'exception. On ne peut donc plus ici formuler de proposition générale. L'ère des distinctions est ouverte. Et la première de celles-ci est, sans contredit, celle qui sépare la guerre terrestre de la guerre maritime¹.

Avant de tenter l'application à cette dernière des conceptions exposées jusqu'ici, nous voudrions faire ressortir cependant une conséquence générale et très importante de l'introduction, dans le droit de la guerre, de la notion de service public, conséquence qui intéresse aussi bien le droit de la guerre terrestre que celui de la guerre maritime. C'est que la notion de service public rend inutile la distinction entre combattants et non-combattants, si souvent et si àprement discutée depuis la guerre mondiale. Cette distinction, trop simple, à la fois trop vague et trop rigide, devenue malaisée à maintenir dans bien des cas douteux, n'est plus nécessaire. Ce n'est plus elle qui fonde les lois de la guerre. La distinction entre services publics y suffit. Et celle-ci a l'avantage d'être beaucoup plus souple puisqu'elle permet l'étude de cas particuliers assez nombreux pour répondre à la plupart des éventualités, et cependant beaucoup moins nombreux — puisque limités à quelques services publics — que ceux qu'il eût fallu considérer si l'on avait voulu tenter d'aménager et d'adapter la distinction entre combattants et non-combattants.

D'après notre conception, en effet, l'Etat belligérant n'a de droits directs — quant à l'emploi de la violence — que vis-à-vis de certains services publics ennemis, non vis-à-vis des individus en tant que tels². Il n'a sur ceux-ci que des droits indirects, en tant qu'il leur fait subir des dommages par la destruction ou l'arrêt des services publics qui satis-

1. Nous ne croyons pas à la nécessité de créer une troisième catégorie juridique, pour la guerre aérienne. Car celle-ci sera toujours aéro-navale ou aéro-terrestre, si l'on peut s'exprimer ainsi. Elle a, en effet, toujours pour objet, outre la destruction des forces aériennes ennemies, l'attaque des services publics maritimes ou terrestres, les services publics aériens relevant toujours, en définitive, de la mer ou de la terre, par leurs bases et par les régions du globe qu'ils survolent. Ceci ne veut nullement dire, bien entendu, qu'il n'est pas besoin de règles spéciales aux aéronefs, bien au contraire. Mais celles-ci ne formeront qu'un chapitre des Codes maritime et terrestre.

2. Sauf, bien entendu, des droits de police et de réquisition (en cas d'occupation) et de légitime défense (contre les francs-tireurs par exemple).

faisaient à certains de leurs besoins : et nous rejoignons ici la thèse de Westlake selon laquelle il est nécessaire que les individus souffrent de la guerre. Nous rejoignons en même temps la célèbre formule de la guerre relation d'Etat à Etat, mais en ne l'admettant que sous deux conditions :

a) Affirmer, comme Westlake, que la guerre n'est pas seulement une relation d'Etat à Etat, mais aussi, quoiqu'indirectement, — à travers certains services publics, précisons-nous — une relation d'Etat à individus.

b) Définir l'Etat comme l'ensemble des services publics qui assurent à une nation l'entretien et l'exercice de sa force matérielle. Définition restrictive, certes, et spéciale au droit de la guerre. Mais, précisément, cette branche du droit des gens n'envisage l'Etat qu'en tant qu'il fait usage de la force matérielle : il lui est donc légitime de ne définir l'Etat qu'en fonction de ceux de ses services publics qui assurent à celui-ci, directement ou indirectement, cette force.

En résumé, la guerre est la confrontation violente des services publics de deux Etats.

Confrontation directe, tendant à la destruction, entre les services de la catégorie n° 1.

Confrontation indirecte, comparaison de leurs efficacités respectives, entre les services de la catégorie n° 2.

Confrontation éloignée, mais sans influence sur l'issue de la guerre, ou à influence morale difficilement appréciable, entre certains des services de la catégorie n° 3.

Mais il peut arriver — et il arrive de plus en plus fréquemment dans la guerre moderne — que les services de la catégorie n° 1 d'un belligérant entrent en contact avec l'un des services de la catégorie n° 2 de l'autre.

Dans ce cas, quid des relations entre les services n° 1 du premier de ces Etats et les services n° 2 de l'autre ?

Toute la difficulté est là.

On peut dire seulement ¹, d'une façon générale, que lorsque l'agent du service public n° 2 n'offre pas de résistance

1. En vertu de l'idée que la force ne peut être employée que lorsqu'il n'existe pas d'autre moyen et de celle que le seul but à atteindre est non pas de détruire, mais d'imposer sa volonté.

par la force ou par la fuite à celui du service n° 1, ce dernier n'a pas le droit d'attenter à sa vie. Il peut seulement lui imposer sa volonté.

Il en est d'ailleurs de même entre agents de services publics n° 1. Mais avec cette différence que, en présence d'un agent du service n° 1 ennemi, tout agent de service n° 1 d'un Etat, a le droit de supposer *a priori* que l'agent adverse offrira une résistance par la force, et d'agir en conséquence, c'est-à-dire d'employer lui-même immédiatement la force pour bénéficier de la surprise. Il y a, à l'encontre de tout agent des services n° 1, une *présomption* que cet agent emploiera la force. Une telle présomption n'existe pas à l'encontre des agents des services n° 2.

On peut reprocher à cette conception d'être purement théorique. Ne se heurtera-t-elle pas, dans la pratique, à d'insurmontables difficultés ? Essayons donc maintenant d'en faire application au droit de la guerre maritime.

2. Application à la guerre maritime

La marine marchande d'un Etat constitue, surtout en temps de guerre, et même au sens étroit du mot, l'un des services publics de cet Etat. C'est cette affirmation qui va nous servir de point de départ. Il nous faut donc tout d'abord en prouver l'exactitude. Tâche facile, car tous les Etats maritimes montrent une sollicitude très particulière, dans la paix comme dans la guerre, vis-à-vis de leurs marines marchandes et apportent un soin constant à ce qu'elles assurent très régulièrement un service qu'ils considèrent fort justement comme d'intérêt national, et, en temps de guerre, comme vital.

Un coup d'œil jeté sur les diverses manières dont les Etats interviennent, dès le temps de paix, dans la marche de leurs compagnies de navigation, et celles dont, pendant la guerre de 1914, ils les ont assurées contre les risques maritimes de guerre, suffira, croyons-nous, à faire ressortir le caractère de service public que prennent de plus en plus les marines marchandes.

1. *Intervention de l'Etat dans les Compagnies de navigation.* — Il est bien évident qu'au moment même où les importants progrès techniques du XIX^e siècle apportaient un changement profond dans les possibilités de la guerre maritime au commerce et avaient par là une incidence sur les lois de la guerre, ils introduisaient des modifications non moins considérables dans l'industrie des transports maritimes.

« Alors que la marine marchande, jusqu'au début du XIX^e siècle, constitue une petite industrie mettant en œuvre de faibles moyens, suffisant à un trafic irrégulier et de peu d'importance, que l'armement est une entreprise rémunératrice à la portée de l'armateur et de ses moyens personnels, la révolution industrielle et partant économique de la première moitié du siècle, a complètement bouleversé cet aspect »¹. L'armateur est remplacé, très vite, par la grande compagnie de navigation. Celle-ci fait naviguer surtout des vapeurs de charge, qui rapportent, et aussi des paquebots, moins rémunérateurs, mais nécessaires car « le pavillon commercial surclassé sur les lignes régulières de paquebots perd ses relations, ses marchés, et le trafic des navires de charge s'en ressent aussitôt »².

Mais les compagnies ne consacrent leurs soins qu'aux lignes qui rapportent et ont peu à peu tendance à abandonner les autres. C'est alors que l'Etat intervient : il ne peut pas rester sans communication avec certaines régions du globe, avec ses colonies ni avec les pays où son influence, sa langue parfois, est prépondérante. Il y a un intérêt national à ce que certaines liaisons soient assurées. Aussi l'Etat traite-t-il avec les compagnies et leur offre-t-il des avantages financiers pour qu'elles assurent ces liaisons³. Ces services contractuels, auxquels l'Etat ne demande d'abord

1. G. Fabry, *De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritimes*, 1934, p. 1-2, à qui nous empruntons la substance et les chiffres du développement qui suit.

2. *Ibid.*, p. 2.

3. A moins qu'il ne tente d'abord, comme il arriva en France au milieu du XIX^e siècle, d'exploiter lui-même les lignes qu'il juge nécessaires. Le désastreux résultat de cette expérience de régie directe amena assez vite l'Etat français à traiter avec les compagnies et à adopter le système de la concession.

que d'assurer les relations postales prennent ensuite une importance toujours croissante et se révèlent de plus en plus nécessaires à l'économie comme au prestige du pays. L'intérêt national y est parfois très profondément engagé. « Et c'est ainsi que la notion de service public est sortie de la notion du service postal »¹. Fatalement, l'intervention de l'Etat dans les compagnies qui assurent un tel service se fait de plus en plus importante dans tous les pays.

Cette évolution a finalement abouti, en France, à l'entrée de l'Etat à titre d'associé dans la plus grande de nos Compagnies de navigation². Actionnaire et administrateur, l'Etat collabore avec la Compagnie dans le cadre de la société anonyme, régie par le droit commercial : c'est un exemple de ce qu'on nomme économie mixte³. Et M. Fabry estime que le statut nouveau de la Compagnie transatlantique n'est qu'un commencement : toute la future organisation générale des transports maritimes en France sera modelée peu à peu sur ce statut.

Mais, dès à présent, l'intervention de l'Etat français dans les Compagnies de navigation peut être considérée comme suffisante pour que la notion de service public soit bien établie. Citons quelques chiffres :

Les subventions à la marine marchande ont été en 1932 de : 342 millions ; en 1933, 353 millions. Il faut observer toutefois que ces subventions ne s'appliquent qu'à 675.000 tonnes de navires contre un total de 2.450.000 tonnes de navires libres. Mais, en ce qui concerne ces derniers, les Compagnies qui les emploient sont soumises à toute une série de règles et d'organismes d'Etat. Le Ministère de la Marine marchande, le système de l'Inscription maritime, etc., sont des organismes de service public. De plus, la loi du 12 juillet 1934,

1. Fabry, p. 5.

2. Loi du 20 juillet 1933 et décret du 29 septembre 1933.

3. Cette réalisation a une tendance socialisante assez marquée. Les art. 3, al. 2, 6, al. 1 et 7, al. 3 et 4 de la loi laissent en effet la porte ouverte à l'absorption totale de la compagnie par l'Etat par la possibilité qu'a celui-ci d'acquérir toutes les actions, contrairement au vœu exprimé par la Société d'études législatives qui limitait à 45 % du capital social le montant nominal des actions que pouvait posséder l'Etat. Bien entendu, dans un système socialiste, le caractère de service public de la Marine marchande serait à son maximum.

dite « loi Tasso », « apporte pour deux ans à l'armement libre sous forme de primes au tonnage et à la vitesse une aide annuelle de 140 millions »¹; « elle accorde aux navires français des allocations pour chaque jour d'armement »². Le soutien de l'Etat ne saurait être plus net. L'Etat protège bien des industries par ses droits de douane ou autrement ; mais il est bien rare qu'il donne des subventions directes aussi importantes.

Une évolution semblable, dans ses grandes lignes, s'est produite dans la plupart des autres Etats. Toutefois, si l'on met à part l'U.R.S.S., dont, par définition, la flotte marchande est uniquement d'Etat, il semble qu'en aucun d'eux elle n'ait été poussée aussi loin qu'en France³. L'Italie « totalitaire » a cependant fondu en une seule — la Société Italia — toutes ses Compagnies de navigation ; il y a là un monopole de fait, surveillé par l'Etat, qui constitue une forme très nette de service public.

Tous les grands Etats, en tout cas, subventionnent actuellement leurs Compagnies de navigation, tous les renflouent, réorganisent ou assainissent lorsque le besoin s'en fait sentir, leur donnent des garanties d'emprunt ou autres facilités financières, les contrôlent plus ou moins étroitement, bref, tous veillent à ce que ces compagnies soient en mesure d'assurer régulièrement leur service et tous consentent dans ce but des sacrifices parfois très considérables. Autant de preuves qu'il n'y a pas témérité à penser que leurs marines marchandes présentent le caractère de service public.

Mais ceci apparaît avec beaucoup plus de netteté encore si l'on considère les différentes marines de commerce en l'hypothèse — qui nous intéresse seule ici — où presque tous les grands services publics d'un Etat sont tendus en un effort maximum en vue d'un but unique, c'est-à-dire l'hypothèse de la guerre. Le besoin des Etats de prendre soin de leur marines marchandes s'est traduit, pendant la guerre de 1914, sous des formes économiques diverses, mais

1. Cité par Fabry, p. 64.

2. Communication du Ministère de la Marine marchande à la Presse, en date du 17 novembre 1934.

3. Fabry, *op. cit.*, p. 178.

qui toutes étaient des interventions plus ou moins directes allant de la garantie d'assurance et du contrôle jusqu'à la réquisition totale¹. L'histoire de l'assurance par les Etats contre les risques maritimes de guerre, en particulier, est très caractéristique.

2. *Assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre.* — On objectera peut-être ici que l'Etat a pris à sa charge, d'une façon générale, les dommages de guerre subis par les particuliers et qu'on ne saurait voir là la preuve d'un quelconque caractère de service public attribué aux biens de ces particuliers. Mais il y a une différence essentielle entre l'indemnisation pour dommage et l'assurance contre les risques maritimes de guerre. C'est que cette dernière a avant tout un but préventif : elle tend non pas, certes, à empêcher les destructions, mais à empêcher que la seule perspective de celles-ci ne paralyse la navigation. Couverts par une assurance, les armateurs continueront une exploitation devant les risques de laquelle ils eussent reculé sans cette garantie. C'est donc l'idée de continuité du service qui est ici en cause. Or cette idée est la base même de celle de service public. Le fait que l'Etat cherche à assurer cette continuité montre donc bien que c'est d'un service public qu'il s'agit.

Pendant la guerre de 1914, tous les Etats belligérants et bon nombre d'Etats neutres ont cherché, par le moyen de l'assurance, à maintenir la continuité de leur service de marine marchande. Les procédés employés diffèrent, l'intervention de l'Etat est plus ou moins discrète, mais elle existe toujours.

Elle revêt, selon M. Stourm², trois formes principales :

a) *La forme française.*

L'Etat français, avec son assurance facultative, a d'abord simplement concurrencé les Compagnies d'assurance

1. La flotte marchande française fut réquisitionnée en 1918 ; mais, en fait, comme l'indique M. Guichard (*op. cit.*, p. 88) elle était depuis 1917 contrôlée presque toute entière par l'Etat (3.214.000 tonnes naviguaient pour le compte des services publics contre 365.000 pour celui de l'armement libre).

« En Angleterre, la flotte commerciale, au début de 1917, est toute entière contrôlée par le gouvernement » (*id.*, p. 88).

2. M. Stourm, *L'Assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre*, thèse, Paris, 1926, à qui nous empruntons les chiffres et données qui suivent.

privées ; puis, ses taux de primes étant plus faibles que les leurs il tendit au monopole de fait ; il en arriva ensuite, avec l'assurance obligatoire, au monopole de droit pour les assurances sur corps, les assurances sur facultés demeurant hors de ce monopole, malgré les efforts des parlementaires socialistes ; enfin, en ce qui concerne les risques spéciaux créés par la rupture de charge de Port-Saïd, rupture dont il était lui-même l'auteur, il remit au Syndicat des compagnies privées la gestion de l'assurance en se bornant à assumer les risques. Tout ceci au moyen d'une législation et d'une réglementation constamment remaniées¹. L'intervention de l'Etat est ici directe, très apparente et très complète.

A ce système se rattachent, avec en général une intervention moins prononcée ou seulement partielle de l'Etat : le Danemark², l'Espagne³, les Etats-Unis⁴, la Norvège⁵, et la Suède⁶, tous pays neutres, remarquons-le.

b) *La forme allemande.*

L'Allemagne avait, en 1914, une situation très particulière. Maîtresse de la Baltique, mais ne pouvant faire flotter son pavillon sur aucune autre mer, elle n'eut à assurer sa navigation que dans celle-là. Mais en outre elle eut à assurer ses importations à travers les Etats neutres scandinaves, les Compagnies d'assurance neutres ayant assez vite renoncé à couvrir celles-ci.

L'Etat allemand atteignit son but en fondant successivement deux Compagnies d'assurance auxquelles il apporta

1. Qu'on en juge :

a) Régime de l'assurance facultative : décret du 13 août 1914, modifié les 12 septembre, 10 octobre et 12 novembre 1914. Loi du 10 avril 1915. Décret du 7 novembre 1916 (illégal parce que modifiant une loi). Lois des 25 janvier et 27 février 1917. Circulaires ministérielles des 7 et 26 mars 1917.

b) Régime de l'assurance obligatoire : loi du 19 avril 1917, décrets des 25 et 26 avril 1917, décret du 15 novembre 1918, décret du 20 janvier 1919, loi du 8 octobre 1919 qui fixe la cessation des hostilités et la fin de l'assurance obligatoire.

2. Loi du 10 septembre 1914. Les assurances sur corps seules furent obligatoires.

3. Décret du 23 mars 1917.

4. Loi du 2 septembre 1914. Lois des 11 août 1916, 3 mars 1917, 12 juin 1917, 6 octobre 1917, 11 juillet 1918.

5. Lois des 21 août 1914, 16 juillet 1915, 26 mai 1916.

6. Décret du 17 août 1914, modifié les 21 septembre 1914 et 9 juillet 1915 ; ordonnance du 5 février 1918.

des capitaux et auxquelles il imposa d'assurer les risques maritimes de guerre : ce furent la *Deutsche Seeversicherungs-Gesellschaft*, fondée le 21 septembre 1914, et la *Deutsche Versicherungs-Bank*, fondée le 9 mai 1916. Le trait caractéristique de ce procédé est la discrétion de l'intervention de l'Etat. Evidemment il avait dû renoncer à maintenir, hormis en Baltique, son service public de marine marchande : aucune assurance n'aurait ressuscité un trafic étranglé par le blocus. Mais son système d'assurance lui assura efficacement la conservation de ce qui lui restait de trafic, que ce reste fût national ou neutre.

A ce système se rattache celui qui fut employé par la Grèce ¹.

c) *La forme anglaise.*

Ici, l'importance du service public est telle que l'Etat, dès avant la guerre, avait prévu les mesures à prendre. Aussi appliqua-t-il un plan dont seuls certains détails furent modifiés pour s'adapter aux circonstances. Il consistait essentiellement en la réassurance des corps par l'Etat, les Clubs étant les premiers assureurs, et en l'assurance directe des facultés par l'Etat. Le système fonctionna dès le 5 août 1914. En 1916, fut créée l'assurance des neutres voyageant pour l'Angleterre.

En 1917, la guerre sous-marine obligea à modifier le système en ce qui concerne l'assurance sur corps, dans le sens d'une intervention plus grande de l'Etat, ce qui est normal, le service public étant à ce moment plus menacé. Les navires furent divisés en trois catégories : les uns, soumis à pleine réquisition furent assurés par l'Etat seul. Quant aux autres, ils furent assurés par les Clubs et réassurés par l'Etat en totalité, l'Etat seul fixant la valeur d'assurance en ce qui concerne les navires totalement libres.

Les Etats qui imitèrent le très remarquable système de la Grande-Bretagne furent : la Belgique, qui se fit assurer

1. Décrets-lois des 5 et 25 août 1914. Lois des 30 novembre et 15 décembre 1914, loi du 31 octobre 1917.

par l'Angleterre, les risques étant couverts par l'Etat belge, l'Italie¹, le Japon², la Russie³.

Tels sont les traits principaux des assurances de risques maritimes de guerre par les Etats entre 1914 et 1918. Ils permettent de faire plusieurs constatations :

1. Les Etats neutres eux-mêmes prirent des mesures pour assurer leur propre service public de navigation.

2. Les belligérants eurent tendance — leur navigation nationale se révélant insuffisante — à assurer aussi les neutres qui les aidaient de leur trafic. Ce fait constitue à la fois une particularité du service de marine marchande, et une excellente preuve qu'il répond à un besoin essentiel de la collectivité et constitue donc un service public. Ce besoin est tel, en effet, que l'Etat en guerre qui voit sa propre marine marchande insuffisante pour y satisfaire⁴, met tout en œuvre pour que celles des neutres viennent remédier à cette insuffisance, au risque de les voir gagner ainsi des marchés qu'il lui sera peut-être très difficile de reconquérir plus tard.

On peut dire que, dans ce cas, la notion de service public de Marine marchande prend réellement une valeur internationale. Il y entre un élément qui n'entre pas dans la notion des autres services publics de transport, comme les chemins de fer par exemple : c'est que ce service public peut être assuré en partie par des étrangers. Il y avait même, en 1914, des Etats dont ce service était assuré presque uniquement par des marines étrangères⁵. C'est là un aspect très particulier dont il faut tenir compte.

Etant admis que la marine de commerce d'un Etat constitue, surtout en temps de guerre, l'un des services

1. Décret du 30 août 1914.

Arrêté ministériel du 15 octobre 1914, décret du 26 novembre 1914, arrêté ministériel des 7 décembre 1914, 1^{er} mars et 11 décembre 1915, 30 avril 1916. Loi du 14 décembre 1916, décret 11 novembre 1917, décision ministérielle 10 janvier 1918.

2. Loi du 11 septembre 1914, loi du 20 juillet 1917.

3. Loi et arrêté ministériel du 20 octobre 1914, ukase du 10 mai 1915.

4. Et parmi ces Etats le plus important au point de vue de la Marine de commerce, l'Angleterre.

5. Exemple : le Chili, dont le trafic maritime était aux mains de l'Angleterre et de l'Allemagne, voir Alvarez, *op. cit.*, p. 142.

publics de cet Etat, on voit qu'autoriser l'exercice du droit de prise c'est autoriser l'ennemi à interrompre la marche de ce service public.

Cela étant, il faut considérer que l'agent du service public n° 1, en l'espèce le navire de guerre, se trouve le plus souvent en présence de l'agent du service n° 2, — le navire marchand, — dans deux conditions spéciales :

1. Le lieu de la rencontre se trouve en général hors du territoire de l'un et de l'autre : en haute mer.

2. L'agent du service n° 2 peut être un *neutre*.

D'où il résulte :

a) Que le navire de guerre *ne sait pas*, *à priori*, à qui il a affaire : le pavillon peut être faux, le navire maquillé.

b) Que s'il a affaire à un neutre parfaitement innocent (c'est-à-dire totalement indépendant du service public ennemi) il est tenu de le respecter.

D'autre part, même si le navire de guerre a affaire à un ennemi, il lui faut tenir compte de ce que les *usagers* du service public ennemi peuvent être des particuliers, et même des particuliers neutres (Si l'usager est, lui aussi, un service public ennemi, le cas est, bien entendu, différent).

Or, un usager *n'appartient pas* au service public. Il s'en sert. Il peut s'en servir de deux façons :

a) Soit pour lui-même : en se faisant transporter par lui.

b) Soit pour ses biens : en les faisant transporter.

Qu'on admette que, presque tous les biens pouvant servir, au moins indirectement, à la guerre, le navire de guerre peut s'en emparer ou les détruire, soit. Encore faut-il tenir compte de ce que ces biens, en cours de route, peuvent appartenir encore à un neutre. Et les juridictions de prises sont là, précisément, pour tirer au clair les problèmes que pose l'existence de ce droit de propriété.

Mais, que la vie de l'usager, même ennemi, puisse être détruite par le navire de guerre, on ne peut l'admettre, parce que :

a) L'usager est un individu n'appartenant pas à un service public et n'offrant pas de résistance armée.

b) En plus de ces deux qualités il peut être neutre.

D'autre part, même les agents des services publics n° 2,

s'ils n'offrent pas de résistance, ne peuvent être tués, comme nous l'avons vu plus haut.

D'où il résulte que la difficulté réside :

A. Dans la présence possible, à bord d'un même navire :

a) De biens ou d'hommes pouvant être destinés ou appartenant à un service public n° 1 ou n° 2 de l'ennemi.

b) De biens innocents.

c) D'agents du service public n° 2.

d) D'usagers ennemis ou neutres.

B. Dans le fait que ce navire peut aussi bien être un neutre parfaitement innocent c'est-à-dire ne transportant aucune des trois catégories de biens ou de personnes *a*, *b*, *c* et *d*.

Il y a donc double doute :

a) Le navire est-il neutre parfaitement innocent ?

b) S'il ne l'est pas, est-il neutre en relation avec l'ennemi ou ennemi, c'est-à-dire collabore-t-il au service public n° 2 ennemi de marine marchande et dans quelle mesure ? Et transporte-t-il des usagers ou biens innocents ?

Dans ce double doute le navire de guerre est tenu de vérifier, de se renseigner, avant d'agir. Or, seule la visite, comme l'a dit depuis longtemps M. Dupuis, permet cette double vérification. Que cette visite soit faite à la mer, immédiatement — cas de plus en plus rare — ou après déroutement vers des eaux plus sûres au navire de guerre, ou qu'elle soit faite au port, après déroutement, et que le déroutement lui-même soit effectué après envoi d'un enquêteur à bord du navire marchand, ou simplement au signal.

On peut encore présenter la question sous un autre angle, plus pratique. Il y a deux manières d'interrompre un service public, qui est un organisme composé d'hommes et de biens : tuer les hommes ou les empêcher d'agir ; détruire les biens ou s'en emparer.

La règle que la violence ne doit être employée que dans la mesure où elle est nécessaire pour abattre l'ennemi nous conduit à dire que l'on devra d'abord essayer de s'emparer des biens, ou de les détruire, le mal fait aux hommes devant être réduit au minimum. Pour cela, il faut qu'il soit possible de séparer ces biens des hommes qui s'en servent. En

ce qui concerne la guerre maritime, cette possibilité existait jadis ; elle existe encore aujourd'hui pour les navires de guerre de surface¹, et dans certains cas, pour le sous-marin (en employant certains procédés : cargos, etc.). La règle sera donc, dans tous ces cas, que l'ancienne procédure des prises continuera d'être appliquée avec certaines modifications de détail. Ceci écarte la généralisation de l'attaque-destruction proposée par M. Martini, ainsi que l'assimilation entre navires de guerre et navires marchands.

Mais que proposer pour les cas dans lesquels la séparation entre les hommes et les biens du service public est matériellement impossible à réaliser ? Il faut alors essayer de s'emparer à la fois des hommes et des biens. C'est ce que permet, dans la guerre sur mer, le procédé du déroutement par signal. Aussi ne voyons-nous pas pour quelle raison une partie de la doctrine anglo-saxonne² semble hostile à ce procédé.

Il ne heurte aucun des principes anglais du droit de la guerre maritime. A cette raison théorique s'en ajoute une autre, pratique : c'est que les navires de guerre de surface anglais ont, pendant la guerre de 1914, pratiqué le déroutement sur une grande échelle³. Ce n'était pas toujours, il est

1. Pendant la guerre de 1914, l'immense majorité des navires de guerre de surface a respecté, vis-à-vis des navires marchands, la règle d'interdiction d'attaque. Les croiseurs allemands ayant fait la guerre au commerce, en particulier, l'ont à notre connaissance, toujours respectée, principalement l'*Emden* et la *Möwe*.

2. Doctrine qui a trouvé son application et son expression les plus nettes dans l'art. 1^{er} des Résolutions Root.

Quant à M. Martini, qui s'élève violemment contre le déroutement, « la pratique de Kirkwall » comme il l'appelle, on peut lui opposer des décisions de prises allemandes qui admettent et justifient ce procédé : Cour Suprême des prises de Berlin : *Bertha Elizabeth*, 25 novembre 1915, Fauchille, p. 47 ; *Niobé*, 25 novembre 1915, Fauchille, p. 51 ; *Star*, 25 novembre 1915, Fauchille, p. 52 ; *Dux*, 14 juin 1916, Fauchille, p. 62 (ce dernier arrêt invoque même l'article 91 de l'Ordonnance allemande des prises, autorisant dans certains cas, le déroutement pour visite au port) ; *Goethe*, 17 février 1916, Fauchille, p. 68 ; *Thorsten*, 23 février 1917, Fauchille, p. 193. Par contre l'arrêt *Gertruida*, 27 avril 1917, Fauchille, p. 229, déclare que le déroutement sans saisie provisoire est en dehors de la compétence des Cours de prises. Mais au déroutement avec saisie provisoire, seul admis, semble-t-il, par les arrêts ci-dessus cités, on peut appliquer le même raisonnement que celui qui est exposé ci-après en ce qui concerne le déroutement effectué après la « visite » anglaise.

3. Voir de Lapradelle, *Cours*, p. 620 et 623.

vrai, le déroutement au signal (encore que ce dernier ait été, lui aussi, très fréquemment employé). Il y avait « visit », et la « recherche » (search) se faisait au port. Mais la « visit » anglaise, qui est à peine plus qu'une enquête de pavillon¹, n'aurait eu d'intérêt pour la navigation neutre que si, reconnu neutre, le navire eut été immédiatement relâché. Or, neutre ou non, il était dérouté dans la grande majorité des cas. Du moment que l'on est décidé à dérouter tous les pavillons, la « visit » devient à peu près inutile, son principal intérêt, pour le navire neutre, étant précisément de lui éviter le déroutement lorsqu'elle donne la certitude qu'il n'a rien de suspect à bord : or elle ne permet que rarement cette certitude. Il n'y a donc, entre le déroutement après « visit » et le déroutement par signal, qu'une différence pratique minime.

On pourrait d'ailleurs prévoir une indemnisation pour les navires déroutés au signal qui seraient, au port, reconnus parfaitement innocents de toute contrebande².

Enfin il est des cas où le déroutement par signal lui-même est très difficile à pratiquer avec succès par le navire belligérant. Ce fut, par exemple, le cas des sous-marins allemands pendant la guerre mondiale. Jamais le navire

1. Sur l'origine de la distinction anglaise entre « visit » et « search », voir Ortolan, t. I^{er}, p. 233 (chap. 12). Pour Ortolan d'ailleurs, l'« enquête de pavillon » n'existe qu'en temps de paix et ne comporte pas l'envoi d'un officier vérificateur à bord : cet envoi, pratiqué en temps de guerre, porte le nom de visite.

Pour la définition de ce que les Anglais appellent « visit », et « search », voir Ortolan, t. II, p. 255.

Sur l'évolution de la pratique dans ce domaine pendant la guerre mondiale voir Colombos, *Law of prize*, 1926, p. 253.

Cette distinction n'a d'ailleurs plus guère d'intérêt. Car aujourd'hui c'est non seulement la recherche qui est impossible à faire à la mer mais même la simple visite qui est dangereuse. Aussi les Lords du Conseil privé, dans la brève incidente qu'ils ont consacrée au déroutement, dans l'affaire du *Zamora*, parlent-ils seulement de la visite : englobant dans cette expression visite et recherche. Le déroutement, estiment-ils, est une « pratique justifiable, car la visite en mer est impossible dans les conditions de la guerre moderne ». Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence anglaise*, t. II, p. 92. La note anglaise aux Etats-Unis du 10 février 1915 (Voir Guichard, p. 31), déjà citée (p. 148, note 4), distinguait encore entre visite et recherche : mais c'était pour déclarer la simple visite elle-même impossible à la mer.

2. La jurisprudence du Conseil des prises françaises pendant la guerre a, à plusieurs reprises, accordé des indemnités pour cargaisons irrégulièrement saisies : leur montant était celui de l'intérêt du prix de la cargaison. Voir Cochon, p. 203. Il pourrait, de même, pour les navires déroutés et visités au port, y avoir lieu à indemnisation, dans des conditions à fixer.

dérouté par eux n'eut atteint un port allemand ou ami de l'Allemagne ; il eut été recous auparavant par les croisières alliées ou même eut pu faire route, sitôt hors de vue de son capteur, sur un port allié. La géographie vient ici s'opposer à l'emploi du déroutement. La séparation entre les hommes et les biens du service public est impossible, et on ne peut pas non plus s'en emparer. Faut-il alors détruire les biens et, ce faisant, risquer presque à coup sûr de tuer les hommes ? Ou faut-il renoncer à l'attaque ? Et, dans les deux cas, qui sera juge de l'impossibilité qu'il y avait d'agir autrement ?

La réponse nous semble être, avons-nous vu plus haut, que le doute qui subsiste toujours sur l'identité et la qualité du navire marchand doit lui profiter : le navire de guerre n'a pas le droit, ici, d'agir sur une simple hypothèse, de détruire sur un simple soupçon. Même dans ce cas, par conséquent, l'emploi de l'attaque-destruction ne saurait être autorisé contre le navire marchand. En matière de droit de la guerre maritime, il est donc correct de maintenir intégralement la règle selon laquelle les services publics de la catégorie n° 2 peuvent être interrompus, mais non détruits, tout cas de légitime défense étant, bien entendu, mis à part.

Mais il serait peut-être bon, pour faciliter au sous-marin l'application de cette règle, d'essayer d'adapter le procédé du déroutement par signal aux conditions particulières dans lesquelles il se trouve.

Cette adaptation ne nous semble pas impossible. Elle pourrait être réalisée, par exemple, par l'emploi de bouées spéciales que le sous-marin en plongée libérerait et qui, venues en surface, émettraient un signal, à la fois sonore (détonation) et lumineux (feu rouge ou fusée rouge, par exemple). Ce signal constituerait, pour le navire marchand, l'ordre de stopper. La bouée pourrait être munie d'un dispositif permettant de n'émettre ce signal qu'au bout d'un nombre de minutes donné après l'émersion : cela, afin de permettre au sous-marin en plongée de s'éloigner de sa bouée et de prendre ses dispositions d'attaque sans être repéré. Une fois le navire stoppé et examiné à loisir, au périscope, le sous-marin pourrait émerger, à bonne distance, et donner ses ordres de déroutement par signaux.

Il s'agit simplement là, au fond, d'un nouveau procédé de semonce, adapté à la nature particulière du sous-marin. La résistance à cette semonce, par la force ou par la fuite, autoriserait alors le submersible à user de ses armes, tout comme la non-obéissance au coup de semonce du navire de guerre de surface autorise celui-ci à faire emploi des siennes.

La technique moderne, qui a créé l'arme nouvelle qu'est le sous-marin, se doit de faire effort pour l'adapter aux exigences du droit des gens. Et l'effort demandé ici serait minime en comparaison de celui qui a été fourni pour amener le sous-marin à son perfectionnement actuel. Il le serait d'autant plus que tous les submersibles modernes sont déjà munis d'une bouée téléphonique larguable qui, émergée, peut relier le navire à la surface. La bouée de semonce, elle, une fois détachée de la coque du bâtiment, serait entièrement libre.

On objectera peut-être que, dans le cas cité plus haut, où les sous-marins ne disposent d'aucun port où envoyer les bâtiments déroutés, l'intérêt du déroutement par signal disparaît complètement pour eux. Il diminue, évidemment, mais il ne disparaît pas entièrement cependant. Car il reste possible, par exemple, d'obliger le navire à retourner à son port de départ, ou à un port neutre suffisamment éloigné, en lui faisant suivre une route déterminée le long de laquelle d'autres sous-marins pourront le surveiller et vérifier qu'il exécute bien les ordres reçus. Ou encore de le dérouter vers un corsaire de surface qui pourra le détruire après en avoir pris l'équipage et les passagers à son bord. Le résultat cherché — l'interruption du trafic commercial ennemi¹ — est alors obtenu.

On voit qu'il ne faut pas considérer comme nulles et non avenues les règles existantes relatives à la semonce et à la visite ainsi que le fait M. Martini. Il faut simplement les adapter et les compléter en tenant compte de l'expérience de la guerre mondiale. Un exemple récent d'adaptation de ce genre est fourni par les très remarquables Instructions françaises de 1934.

1. Interruption qui, du fait du retour au port des navires non détruits, peut se doubler d'un effet psychologique considérable. Voir Paul Chack, *op. cit.*, t. II, p. 286 et 287 (comparaison entre les carrières de corsaires de l'*Emden* et du *Karlsruhe*).

CONCLUSION

Telles sont, croyons-nous, les directions générales suivant lesquelles devraient être orientées les recherches relatives au droit de la guerre maritime. La tendance moderne à la guerre « totale » doit pouvoir se refléter dans les lois de la guerre par l'introduction de la notion de service public au lieu et place de la distinction entre combattants et non-combattants. Mais cette même tendance doit être contenue, canalisée et maintenue dans des limites raisonnables grâce à des distinctions faites aussi soigneusement que possible entre les divers services publics, et, en ce qui concerne la guerre maritime, grâce à l'étude du service public très spécial que constitue la marine marchande et des conditions très particulières dans lesquelles il fonctionne.

Nous avons tenu à opposer cette conception à celle de M. Martini afin de ne pas nous exposer au reproche d'avoir, en nous contentant simplement de critiquer le système de cet auteur, fait œuvre purement négative.

Vu :
pour le Doyen, l'assesseur,
G. RIPERT.

Vu :
le Président de la Thèse,
Gilbert GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

Annexes

Annexe I

STATISTIQUES CONCERNANT LES RÉSULTATS PRATIQUES (SORT FINAL ASSIGNÉ
A LA CARGAISON ET AU NAVIRE) D'UN CERTAIN NOMBRE DE DÉCISIONS
DE PRISES RENDUES A L'OCCASION DE LA GUERRE DE 1914-1918.

NOTA I

Nombre de décisions examinées : 800 environ.

Nombre total de décisions rendues à l'occasion de la guerre de 1914 :
1.400 environ (d'après Verzijl).

NOTA II

Répartition des décisions examinées.

DÉCISIONS	{	Françaises	: 304 (chiffre total des décisions publiées).
		Britanniques	: 208 (chiffre partiel. Le chiffre total des décisions publiées est 512).
		Italiennes	: 190 (chiffre total des décisions publiées).
		Allemandes	: 95 (chiffre partiel : ne comprend que les décisions de la Cour suprême, juridiction d'appel).
TOTAL...			797

NOTA III

I. Ceux des noms des listes française et britannique qui sont écrits entièrement en *italiques* sont les noms des décisions d'appel.

II. Tous les noms de la liste allemande sont des noms de décisions d'appel.

III. Tous les noms de la liste italienne sont des noms de décisions de première instance, la juridiction d'appel n'existant pas en Italie en ce qui concerne les prises maritimes.

1. JUGEMENTS FRANÇAIS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
1. Porto (ennemi).....			1	1	(D.I. = dommages-intérêts.)
2. Barnibek (ennemi).....			1		
3. Frieda Mahn (ennemi).....			1		
4. Martha-Bockhahn (ennemi).....			1	1	Cargaison restituée par l'Etat avant le jugement.
5. Czar-Nicolas-II (ennemi).....			1		— — — — —
6. Niew-Amsterdam (neutre).....	1		1		Sursis à statuer pour une partie de la cargaison.
7. Frederico (neutre).....	1			1	Partie de la cargaison relâchée par l'Etat av. jugement
8. Insulinde (neutre).....			1		
9. Jiul (neutre).....		1		1	Carg. confisq., mais contre indemnité. Incompét. p. D.I.
10. Eir (neutre).....		1		1	Incompétence pour D.I.
11. Dacia (neutre).....					Prorogation de délai accordée. Pas jugement au fond.
12. Atlas (neutre).....		1	1		D.I. refusés.
13. Rohifs (ennemi).....				1	
14. Fortuna (neutre).....		1		1	Transfert de pavillon.
15. Colonia (ennemi).....			1		
16. Boeroe (neutre).....		1		1	Nouvelle prorogation de délai.
17. Dacia (neutre).....					
18. Walküre (ennemi).....			1		
19. Karimata (neutre).....				1	
20. Barcelo (neutre).....		1		1	
21. Apollonia (neutre).....		1		1	
22. Narrovian (allié).....		1			
23. Gorontalo (neutre).....				1	Délai prorogé.
24. Persépolis (neutre).....		1			
25. Orange-Nassau (neutre).....		1			
26. Ogliastra (neutre).....		1		1	
27. Barcelo (neutre).....					
28. Czar-Nicolas-II (ennemi).....					
29. Eir (neutre).....		1			
30. Banda (neutre).....				1	
31. Karimata (neutre).....		1			
32. Dacia (neutre).....			1		Conseil saisi uniq. de la quest. de capture du navire.
33. Kambangan (neutre).....		1			
34. Atlas (neutre).....				1	Délai prorogé.
35. Persépolis.....					
36. Rosita (aucun pavillon).....				1	
37. Ariadne.....	1				
Bon-Voyage.....	1				

Flamanville					Surseoit à statuer.
Wilkommen.....					
38. Lloyd (aucun pavillon)				1	1
39. Heina (neutre)				1	1
40. Olympia (neutre)				1	
41. Sloveig.....	1				
42. Insulinde (neutre)	1				
43. Jiul (neutre)					
44. Porto (ennemi)					
45. Rioja (neutre)					
46. Achilleus (neutre)					
47. Rioja (neutre)	1				
48. Mahrousseh (ennemi)					
49. Teresa-Fabregas (neutre)					
50. Kassed-Kerim (ennemi)					
51. Kassed-Kerim (ennemi)					
Mabrouki (ennemi).....					
52. Aghis-Nicolas (ennemi)					
Ly-Yorghî (ennemi).....					
Mabrouki (ennemi)					
Tewfik-el-Bari (ennemi)					
53. Tofi-el-Berhi (ennemi).....					
Tofi-el-Berhi (ennemi).....					
Cheref (ennemi).....					
54. Benliure (neutre)					
55. Nahmet-Allah (ennemi)					
Mahrousseh (ennemi)					
56. Jabr-el-Kavater (ennemi).....					
57. Watan (ennemi)					
58. Saïdeh (ennemi)					
59. Mabroki (ennemi)					
60. Seyhoun (ennemi)					
Cydnus					
61. Rioja (neutre)	1				
Sibilla (neutre)	1				
62. Porto (ennemi)					
63. Insulinde (neutre)					
64. Atlas (neutre)					
65. Jiul (neutre)					
66. Salamet (ennemi).....					
Nour-Bahir (ennemi)					
67. Caïque-X (ennemi)					
68. Nour-el-Baher (ennemi)					
Aghios-Nikholos (ennemi)					

Confirme le jugement de 1^{re} instance.

Jugement légitime la destruction de la prise.

Destruction légitimée.

Confirme.

Donne acte du désistement des appelants.

Destruction légitimée.

JUGEMENTS FRANÇAIS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
69. Ihsan (ennemi).					
70. Boutrex (ennemi).			1	1	
71. Catania (neutre).			1		
72. Ferdinand-Lacisz (ennemi)			1	1	Destruction de marchandises.
73. Maria (ennemi).			1	1	
74. Mevlut-Mousouret (ennemi)			1	1	
75. Mabroki (ennemi).			1	1	
Mabrouka (ennemi).			1		
76. Sélimié (ennemi).			1		Destruction légitimée.
77. Persépolis (neutre).			1	1	
78. Au-Revoir (français).	1		1		
79. Sibilla (neutre).				1	
80. Heiret-Oullah (ennemi).			1	1	Destruction
81. Mulevehet-Allalah (ennemi).			1	1	Abandon du navire.
82. Mabrouké (ennemi).				1	
83. Lloyd				1	Surseoit à statuer.
84. Benliure (neutre).	1				
85. Grao (neutre).	1				
86. <i>Narrovian</i> (allié).					
87. Massouda.			1		
88. Mabrouka (ennemi).			1	1	Surseoit à l'exécution de la décision attaquée.
89. Faizol-Rahman (ennemi).			1	1	
90. Mabrouke (ennemi).			1	1	Destruction.
Elsi-Rahman (ennemi).				1	Abandon.
Bedrikh (ennemi).			1	1	
Kaïd-Bey (ennemi).			1	1	
91. Kaced-Kerim (ennemi).			1	1	
92. Barcasce-X (ennemi).			1	1	
93. <i>Eir</i> (neutre).				1	Destruction.
94. Mulahat (ennemi).			1	1	Confirme.
95. Aghios-Nicolaos (neutre).	1	1			Destruction.
96. San-Nicolo (neutre).	1				
97. Embarcation X.	1				
98. Milano (neutre).				1	
99. Assed-Karim (ennemi).			1		
100. <i>Eir</i> (ennemi).				1	Confirme.
101. <i>Czar-Nicolai-II</i> (ennemi)				1	—
102. Virginia (neutre).	1				
Indiana (neutre).	1				
103. Barnbek (ennemi).					Refus de paiement du fret.

104. Sainte-Hélène (ennemi)	1	1	Destruction.
105. Joannina (neutre)			Délai.
106. Hefsi-Rahman (ennemi).		1	
107. Iro-Marù (allié)			Délai.
108. Kassed-Karim (ennemi)		1	
109. Mabrouka (ennemi).		1	Destruction.
110. Evangelistria (neutre).		1	—
111. Ariadne (ennemi).		1	
Bonvoyage (ennemi)		1	Confirme.
112. <i>Federico</i> (neutre).		1	—
113. <i>Eir</i> (neutre)		1	
114. Willkommen		1	
115. Osmanié R. 247 (ennemi)		1	
R. 269 (ennemi)		1	
116. Saida (ennemi)		1	
117. Cotentin (français)		1	
118. <i>Walkire</i> (ennemi)		1	Confirme.
119. Joannina (neutre)	1		
120. Fargella		1	
121. Barcasce-X		1	
Barcasce-X		1	
122. Kassed-Karim (ennemi)		1	
123. Peloponesos (neutre).		1	
124. Zoodochos-Pighi (neutre).		1	
125. Barcasce-X		1	
126. Anatoli (neutre).		1	Surseoit à statuer.
127. Ellispontos (neutre)		1	
128. Joannina (neutre)		1	
129. Iro-Marù (allié)	1		
130. <i>Dacia</i> (neutre)		1	Confirme.
131. <i>Sbilla</i> (allié)		1	Donne acte du désistement de l'appelant.
132. Mahroussa (ennemi)		1	
133. Lloyd		1	
134. Proconissos (neutre)		1	
135. Flamanville.		1	
136. N. Canelloopoulos (neutre)		1	
137. <i>Fortuna</i> (neutre)		1	Confirme.
138. <i>Gorontalo</i> (neutre)		1	Appel admis en partie.
139. <i>Insulinde</i> (neutre)	1		Confirme.
140. <i>Gorontalo</i> (neutre)			Confirme. Incompétence.
141. <i>Gorontalo</i> (neutre)			Confirme.
142. Alfonso-XIII (neutre).		1	
143. <i>Insulinde</i> (neutre)			Confirme.
144. <i>Jiul</i> (neutre).			—

Gariel

JUGEMENTS FRANÇAIS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
145. <i>Jiul</i> (neutre)				1	Appel admis pour le fret dû.
146. Mar-Mediterraneo (neutre)	1				
147. Anatoli (neutre)				1	
148. Peloro (allié)				1	
149. Grao (neutre)				1	Confirme.
150. <i>Barcelo</i> (neutre)					—
151. <i>Ariadne</i>			1		—
152. <i>Bon-Voyage</i>			1		
153. <i>Goëlette-X</i>			1	1	
154. Adelphotis (neutre)			1		
155. Tiber (neutre)					Délai.
156. <i>Eir</i> (neutre)					Rejet (sur appel : appel contre le décret confirmatif).
157. <i>Eir</i> (neutre)					—
158. Kirkoswald (allié)					Délai.
159. Tinos, Bogados, etc., (ennemi)			1	1	
160. <i>Boeroe</i> (neutre)	1		1		Appel admis.
161. <i>Lloyd</i>			1		Confirme.
162. <i>Wilkommen</i>			1		—
163. Kypros					Délai prorogé
Victoire					—
Leif-Gundersen					—
164. <i>Boeroe</i> (neutre)				1	Confirme.
165. <i>Goëlette n° 202</i> (neutre)				1	
166. Panelinion (neutre)				1	
167. <i>Heina</i> (neutre)				1	Confirme.
168. <i>Barcelo</i> (neutre)				1	
169. Tiber (neutre)	1			1	
170. <i>Goëlette-X</i> (ennemi)					
171. Embarcations-X.			1		Destruction.
172. Embarcations-X.			1	1	
173. Evangelistria (neutre)					
174. Athena, Anatolia, etc.			1		Délai prorogé.
175. Angélike (neutre)				1	
Athènes				1	
176. Marienbad (ennemi)					Délai prorogé.
177. Marbrouck				1	
178. Schooner-X			1	1	Destruction.
179. <i>Peloporesos</i> (neutre)					Confirme.
180. Pao-Hung-Lie (neutre)			1	1	

JUGEMENTS FRANÇAIS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
221. <i>Martha-Bockbahn</i> (ennemi)					
222. <i>Pluko</i> (ennemi)					
223. <i>Cardona</i> , etc. (neutres)					
224. <i>Seeadler</i> (navire de guerre ennemi)					
225. <i>Oscar-II</i> (neutre)					Appel admis. Délai nouveau.
226. <i>Nuevo-Ampurdanas</i> et <i>Almazora</i> (neutres)					
227. <i>Cardona</i> , etc. (neutres)					Incompétence. Ministre de la marine seul compétent.
228. <i>Luis</i> (neutre)					
229. <i>Peña-Castillo</i> (neutre)					
230. <i>Peña-Castillo</i> (neutre)					
231. <i>Almazora</i> (neutre)					Marchand, arrêtée à bon droit selon le D. 13 mars 1915
232. <i>Almazora</i> (neutre)					
233. <i>Victoire</i> (ennemi)					
234. <i>Kypros</i> (ennemi)					
235. <i>Volea</i> (ennemi)					
236. <i>Odessa</i> (ennemi)					
237. <i>Chalutier</i> n° 20					
238. <i>Peter-Rickmers</i>					
239. <i>Remorqueur D.K.D.</i>					Partie de la carg. av. été relâchée p. le Min. de la marine
240. <i>Tolna</i> (ennemi)					
241. <i>Bulów</i> (ennemi)					
242. <i>Pluto</i> (ennemi)					
243. <i>Meta</i> (ennemi)					
244. <i>Möwe</i> (ennemi)					
245. <i>Kirkoswald</i> (allié)					Confirme.
246. <i>Thessalia</i> (neutre)					
247. <i>United-States</i> (neutre)					9 plis arrêtés à bon droit (D. 13 mars 1915), 9 plis arrêtés à bon droit (D. 13 mars 1915). Incompétence pour liquider la confiscation.
248. <i>Oscar-II</i>					
249. <i>Hiveneur</i> (vedette) et <i>Gouverneur</i>					Donne acte du désistement de l'appelant.
250. <i>Maurice</i> (vedette)					
251. <i>Sieur Isella</i>					
252. <i>S. Garlos, Brothers et Cie</i>					
253. <i>Cambrian Steam Navigation</i>					
254. <i>S. Bergen</i>					
255. <i>S. Athanossoula</i>					
256. <i>S. Kohi</i>					
257. <i>British and Foreign</i>					
258. <i>S. Stratigakis</i>					Appel de l'Etat français admis en partie.
259. <i>Société hellénique d'engrais</i>					Confirme.
260. <i>Tolna</i>					

261. Oscar-II et Christianiafjord	1			
262. Christianiafjord	1			
263. Christianiafjord	1			
264. Frederick-VIII, et (neutre)	1			
265. Hellig-Olaw.	1			
266. Drammenfjord, etc.	1			Marchandises arrêtées à bon droit (D. 13 mars 1915).
267. Oscar-II.	1			
268. Isthun	1			
269. Ryndam	1			
270. Hellig-Olaw	1			1 billet de banque saisi.
271. United-States	1			
272. Bergensfjord	1			
273. Ramdalsfjord	1			
274. Oscar-II.	1			
275. New-Sweden	1			
276. Hollandia.	1			
277. Hada-Verdi.	1			
278. Indische London, etc.	1			Donne acte du désistement de l'appelant. Confirme.
279. Seriphos.	1			—
280. Berifhos.	1			—
281. Bogados.	1			Appel admis en partie. Confirme.
282. Tiber	1			—
283. Manufactures de Corcho	1			—
284. Banda (neutre).	1			—
285. Martenbad.	1			—
286. Solweig.	1			—
287. Oscar-II, etc.	1			
288. Hellig-Olaw, etc.	1			
289. United-States (neutre)	1			March. arrêtée à bon droit (D. 13 mars 1915).
290. Hollandia et Oscar-II.	1			
291. Begona VI.	1			Confirme.
292. Karimata.	1			Confirme en partie, mais réforme aussi en partie contre l'appelant.
293. Romdalsfjord, etc.	1			
294. United-States, etc.	1			Marchandise arrêtée à bon droit (D. 13 mars 1915).
295. Hoda-Verdi (ennemi)	1			
296. Isham-Hoda (ennemi)	1			
297. S. Debrunner et Cie.	1			Confirme.
298. Compagnie Suisse d'assurances	1			—
299. Société de Navigation ottomane.	1			—
300. Société Suisse de vêtements	1			—
301. Société Dampskibselkab	1			Confirme.
302. Nicolos Eustathiyades	1			—
303. Archipelago American Steam Ship	1			—
304. Archipelago American Steam Ship	1			—

2. JUGEMENTS BRITANNIQUES

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
1. Chile (ennemi)					
2. Perkeo (ennemi)			1		Séquestre du navire.
3. Marie-Glaeser (ennemi)			1		
4. Marie-Glaeser (ennemi)					
5. Torne et Rotherland (ennemi)					
6. Berlin (ennemi)			1		Séquestre du navire.
7. Lorenzo (neutre)			1		
8. Thor (neutre)			1		
9. Den-of-Glamis (national)			1		
10. Möwe (ennemi)			1		
11. Leda (ennemi)			1		
12. Miramichi (national)			1		
13. Schlesien (ennemi)			1		
14. Roumanian (national)					
15. Juno (national)					
16. Juno (national)			1		
17. Erymanthos (ennemi)					
18. Hanametal (neutre)			1		Fret et indemnité.
19. Odessa et Cape-Corso (enn. et national) ..					
20. Zambesi (national)	1		1		
21. Aldworth (national)			1		
22. Gutenfels (n° 1) (ennemi)					
23. Bärenfels (ennemi)			1		Séquestre du navire.
24. Tergestea (ennemi)					Séquestre du navire avec restitution à la fin de la guerre
25. Cumberland (national)			1		Séquestre du navire.
26. Eugène-Schneider (allié)					
27. Marquis-Bacquehem			1		
28. Achaia (ennemi)					
29. Pindos (ennemi)			1		Séquestre du navire avec restitution à la fin de la guerre
30. Emil (ennemi)			1		
31. Corsican-Prince (national)					
32. Derfflinger (n° 1) (ennemi)			1		
33. Gutenfels (ennemi)					
34. Antares (neutre)					
35. Oriental (ennemi)					
36. Clan-Grant (national)			1		Séquestre du navire. Restitution à la fin de la guerre.
37. Maria (ennemi)					Annulation d'une décision administrative de réquisition
38. Pontoporos (neutre)			1		
39. Panariellos (neutre)	1	1			
40. Conrado (ennemi)			1		

41. Roland (ennemi)	1	1			
42. Danube (allié)		1			
43. Paklat (ennemi)		1			
44. Linaria (national)			1		Destruction de la prise légitimée. Restitution de l'argent de l'équipage.
45. Adjuvant (ennemi)		1			
46. Féliciana (national)			1		
47. Anastassios-Koroneos (n° 1) (neutre)		1			
48. Poona (national)	1				
49. Kalomo (national)			1		
50. Anastassios-Koroneos (n° 2) (neutre)					Fret.
51. Orcoma (national)				1	Renvoi à examen ultérieur.
52. Simla (national)				1	Renvoi à examen ultérieur.
53. Katwijk (neutre)					
54. Ophélia (ennemi)			1		
55. Bânenfels (n° 2) (ennemi)				1	
56. Derflinger (n° 2) (ennemi)	1				
57. Ninghow (national)	1				
58. Jolo (national)					Valeur de la cargaison restituée volontairement.
59. Belgia (ennemi)			1		
60. Rostock (ennemi)				1	
61. Zamora (neutre)					Réquisition par l'Etat.
62. Lützow et Koerber (ennemis)				1	
63. Southfield (national)	1				
64. Achaia (n° 2) (ennemi)				1	
65. Koerber (ennemi)	1				
66. Nutzow (ennemi)				1	
67. Tredeggar-Hall (national)				1	Fret.
68. Kim, etc. (neutre)					
69. Lutzow (ennemi)	1				
70. Bilbster (national)				1	Fret.
71. Manningbury (national)				1	
72. Marquis-Bacquehem (ennemi)	1				
73. Derflinger (n° 3) (ennemi)	1				
74. Flamenco et Orduna (nationaux)				1	
75. Germania (ennemi)					
76. Parchim (allié)			1		Fret refusé.
77. Eumaneus (national)				1	
78. Soffarerin (neutre)				1	
79. Roumanian (national)				1	Fret.
80. Odessa (ennemi) et <i>Woodsten</i> (national) ..				1	Confirme.
81. Eumaneus (national)				1	—
82. Sainte-Hélène (national)				1	
83. Kronprinzessin-Cecilie (ennemi)	1				Fret.

JUGEMENTS BRITANNIQUES

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
84. Derfflinger (ennemi)		1			
85. Proton (neutre)			1		
86. Chateaubriand (allié)				1	Frais.
87. Lützow n° 4 (ennemi)				1	
88. Constantinos (neutre)	1	1			
89. Australia (ennemi)	1	1			
90. Prinz-Adalbert (ennemi)			1		
91. Schlesien (ennemi)				1	
92. Stoer (ennemi)			1		Destruction.
93. Carmania (nav. de guerre britannique) ..					
94. Polzeath (national)			1		
95. Anglo-Mexican (national)		1		1	
96. Eden-Hall (national)				1	
97. Gothland (neutre)				1	
98. Pontoporos (neutre)					
99. Belgia (ennemi)			1		Confirme.
100. Gutenfels, Braenfels, Derfflinger (ennemis) ..			1		Deux appels admis, un rejeté.
101. Archata (ennemi)			1		Confirme.
102. Zamora (neutre)					Appel admis. Arrêt très important.
103. Marquis Bacquehem (ennemi)			1		Appel admis.
104. Pindos, etc. (ennemi)			1		Confirme.
105. Panariellos (neutre)				1	—
106. Annaberg	1				
107. Concoloro (ennemi)			1		Confirme.
108. Stigstad (neutre)					D.I. ref. Applic. de l'ordre en Conseil, 11 mars 1915.
109. 10 balles de soie à Port-Saïd				1	
110. Alwina (neutre)					
111. Ophelia (ennemi)	1		1		Confirme.
112. Asturian (national)				1	
113. Bolivar (ennemi)				1	Appel admis.
114. Tubantia, etc. (neutre)				1	
115. Bangor (neutre)			1		Capture en eaux neutres.
116. Louisiana (neutre)				1	
117. Dakos (ennemi)					
118. Louisiana, etc. (neutre)				1	
119. Lotus (allié)		1			Dépens.
120. Hakan (neutre)				1	
121. Jeanne et Vera (neutre)			1		
122. Kildonian-Castle (national)				1	
123. Carolina (neutre)				1	

124. Saint-Tudno (ennemi)	1		
125. Maracaïbo (neutre)	1		
126. Sydlant et Indianic (neutres)	1		
127. Palm-Branch (national)	1		D.I. refusés. Appel admis. Fret.
128. <i>Sainte-Helena</i> (national)	1		
129. Lutzow (ennemi)	1		Parts de prise.
130. Hillerod (neutre)	1		
131. Sydney (nav. de guerre britannique)	1		
132. Michigan (national)	1		
133. Tysla (neutre)	1		
134. Oregon.			
135. Allèges du Deutsches Kohlen Depot (enn.).	1		Demande détails complémentaires.
136. Campania	1		Ordre en Conseil du 11 mars 1915.
137. Cathay (neutre)	1		— — —
138. Dandolo et Caboto (neutre)	1		
139. Lyngensford (neutre)	1		
140. Cometa, etc.	1		
141. Progreso (neutre)	1		Ordre en Cons. du 11 mars 1915. Jugem. important.
142. Maracaïbo (neutre)	1		
143. Jeanne et Véra, etc.(neutre)	1		Fret refusé.
144. Meteor (nav. de guerre ennemi)	1		
145. Maraccas (neutre)	1		
146. Südmark (ennemi)	1		
147. Atlas et Allèges (ennemi)	1		D.I. accordés.
148. United-States (neutre)	1		Ordre en Conseil du 11 mars 1915.
149. Frederik VIII (neutre)	1		
150. Hypatia (national)	1		
151. Canopus (nav. de guerre national)	1		
152. E. XIV (nav. de guerre national)	1		
153. Balto (neutre)	1		Documents à produire.
154. Kronprinzessin Margareta (neutre)	1		
155. Germania (ennemi)	1		
156. Daksa (ennemi)	1		
157. <i>Stanton</i> (neutre)	1		
158. Kronprinz-Gustav-Adolf, etc. (neutre)	1		D.I. refusés.
159. Triumph et Usk (nav. de g. britannique)	1		Parts de prise refusées.
160. Rijn (neutre)	1		
161. Progreso (neutre)	1		
162. Batavier II et VI (neutre)	1		
163. <i>Consul Corfitzon</i> (neutre)	1		Confirme.
164. Sigurd (neutre)	1		Ordre en Conseil du 11 mars 1915.
165. Severn et Mersey (nav. de g. britanniques)	1		Parts de prise aux pilotes d'avions.
166. <i>Prinz Adalbert</i> (ennemi)	1		Confirme.
167. Axel-Johnson et Dr.-Sophia (neutre)	1		

JUGEMENTS BRITANNIQUES

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
168. Achilles (national).....					
169. Sudmark (ennemi).....			1		Confirme.
170. Postero, etc.				1	
171. Hakan (neutre).....			1		Confirme. D.I. refusés. Appel admis. Confirme.
172. Sigurd (neutre).....					—
173. Parchim (allié).....	1				—
174. Remonstrant (neutre).....				1	
175. Baron Saint-Jernblad (neutre).....				1	
176. Hillerod (neutre).....			1		
177. Hamborn.....			1		
178. Anglo-Mexican (national).....				1	Appel admis.
179. Lützow (ennemi).....	1				—
180. Bawean (neutre).....				1	
181. Annie-Johnson, etc. (neutre).....				1	
182. Glenroy (national).....				1	
183. Alwina (neutre).....				1	
184. Louisiana, etc. (neutre).....	1				Confirme.
185. Prinz-Adalbert (ennemi).....				1	—
186. Bonna (neutre).....					Appel admis.
187. Sudmark (ennemi).....	1				
188. Proton (neutre).....			1		Appel admis. D.I. refusés. Confirme.
189. Leonora (neutre).....			1		Jugement très important.
190. Alfred-Nobel, etc. (neutre).....			1		
191. Zaanland (neutre).....				1	
192. Lutzow (ennemi).....				1	
193. Kronprinzessin Victoria (neutre).....					
194. Matériel du lac Victoria-Nyanza (ennemi).....			1		Appel admis. Ordre en Conseil du 11 mars 1915.
195. Helligolaw (neutre).....				1	
196. Palm Branch (national).....				1	
197. Allèges Deutsches Kohlen Depot (ennemi).....			1		Appel rejeté, mais renvoi devant la Cour des prises. Appel admis. Appel reconventionnel rejeté. Confirme. Ordre en Conseil du 11 mars 1915.
198. Stigs lad (neutre).....					
199. Noordam (neutre).....				1	
200. Montana (neutre).....					
201. Turul (ennemi).....	1				Confirme.
202. Rijn (neutre).....				1	—
203. Frogner (neutre).....					
204. Edna (neutre).....	1				
205. Oscar-II (neutre).....					
206. Kronprinz-Gustaf (neutre).....				1	D.I. accordés.
207. Dirigo, etc. (neutre).....	1		1		Intérêts refusés
208. Liadungdal (neutre).....				1	

3. JUGEMENTS ITALIENS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS	
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.
1. Kyzicos (neutre).	1					
2. Aghios-Spiridon, etc. (neutre).			1	1		
3. Aghios-Caralambos (neutre).			1	1		
4. Aghia-Elene (neutre).			1	1		
5. Posseidon (neutre)			1	1		
6. Kyzicos (neutre)	1					
7. Kyzicos (neutre)	1					
8. Périclés (neutre).						
9. Evangelistria (neutre).			1			
10. Moravia (ennemi)						
11. Moravia (ennemi)						
12. Moravia (ennemi)						
13. Kyzicos (neutre)			1	1		
14. Moravia (ennemi)						
15. La Bella-Sentarina (neutre).			1			
16. Ambra (ennemi).	1					
17. Ambra (ennemi).	1					
18. Chrysopolis (neutre)	1					
19. Joseph-Agost-Foherczeg (ennemi).						
20. Ambra (ennemi).						
21. Moravia (ennemi)	1					
22. Moravia (ennemi)	1					
23. Moravia (ennemi)	1					
24. Ambra (ennemi).	1					
25. Ambra (ennemi).	1					
26. Moravia (ennemi)	1					
27. Ambra (ennemi).	1					
28. Ambra (ennemi).	1					
30. Ambra (ennemi).	1					
31. Ambra (ennemi).	1					
32. Ambra (ennemi).	1					
33. Ambra (ennemi).	1					
33. Moravia (ennemi)	1					
34. Moravia (ennemi)	1					
35. Moravia (ennemi)	1					
36. Ambra (ennemi).	1					
37. Moravia (ennemi)	1					
38. Chrysopolis (neutre)	1					
39. Ambra (ennemi).	1					
40. Moravia (ennemi)	1					

Supplément d'enquête.

Séquestre de la cargaison.

Supplément de preuve.

Séquestre de la cargaison.

Séquestre de la cargaison.

Séquestre de la cargaison.

Rectificat. d'erreur matérielle à un jugement précédent.

JUGEMENTS ITALIENS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
41. Ambra (ennemi).....		1			
42. Chrysopolis (neutre)					Rectification d'erreur matérielle.
43. Ambra (ennemi).....		1			
44. Chrysopolis (neutre)		1			Relâche de séquestre.
45. Périclez (neutre).....		1			Délais.
46. Evangelistria (neutre).....	1				Séquestre de la cargaison.
47. Moravia (ennemi)		1			—
48. Moravia (ennemi)		1			—
49. Chrysopolis (neutre)	1				
50. Nibbio, etc. (ennemis)			1		
51. Evangelistria ou Donatos (neutre).....			1	1	
52. Evangelistria (neutre).....			1	1	
53. Cervignano et Friali (ennemis).....			1		
54. Ambra (ennemi).....					Continuation de séquestre de la cargaison.
55. Ismine (neutre)					Séquestre de la cargaison.
56. Leonilda, Ottilia, etc. (ennemis)			1		
57. Dragues, Mahonnes, etc. (ennemis)			1		
58. Amthippi (neutre).....			1		
59. Mikail (neutre).....			1		
60. Chrysopolis (neutre)					
61. Austria.....			1		Incompétence. Donne acte de renonciation.
62. Beleno			1		
63. Divers					
64. Nilos (neutre).....	1				Rectification matérielle.
65. Arno.....					Incompétence.
66. Atromitos (neutre)			1		
67. Garibaldi (national).....					Délai prorogé.
68. Giselo (ennemi)					Certification que le navire appartient à un Italien.
69. Garibaldi (national).....					
70. Axenfels, etc. (ennemis).....					
71. Volos (ennemi).....					
72. Waltrante (ennemi).....					Navire séquestré au début des hostilités.
73. Catania (ennemi).....			1		—
74. Heinrich (ennemi).....			1		—
75. Barcellona (ennemi)			1		—
76. Samos (ennemi)			1		—
77. Imbros (ennemi)			1		—
78. Segavia (ennemi).....			1		—
79. Sturfels (ennemi)			1		—
80. Spitzfels (ennemi)			1		—

81. Lemnos (ennemi)	—	—	—
82. Marsala (ennemi)	1	—	—
83. Moltke (ennemi)	1	—	—
84. Persepolis (ennemi)	1	—	—
85. Albany (ennemi)	1	—	—
86. Tatra (ennemi)	1	—	—
87. Zvir (ennemi)	1	—	—
88. Nimrod (ennemi)	1	—	—
89. Arciduca-Stefans (ennemi)	1	—	—
90. König-Albert (ennemi)	1	—	—
91. Olga (ennemi)	1	—	—
92. Bastia (ennemi)	1	—	—
93. Algier (ennemi)	1	—	—
94. Amalfi (ennemi)	1	—	—
95. Axenfels (ennemi)	1	—	—
96. Prinz-Regent-Luitpold (ennemi)	1	—	—
97. Musmer (ennemi)	1	—	—
98. Joseph-Agost (ennemi)	1	—	—
99. Ampelès (ennemi)	1	—	—
100. Maria-Reich (ennemi)	1	—	—
101. Quarnero (ennemi)	1	—	—
102. Kattertum (ennemi)	1	—	—
103. Termini (ennemi)	1	—	—
104. Hermersberg (ennemi)	1	—	—
105. Robinia (ennemi)	1	—	—
106. Lipari (ennemi)	1	—	—
107. Tunis (ennemi)	1	—	—
108. Rhenania (ennemi)	1	—	—
109. Izabran (ennemi)	1	—	—
110. Bayern (ennemi)	1	—	—
111. Portofino (ennemi)	1	—	—
112. Ostmark (ennemi)	1	—	—
113. Mudros (ennemi)	1	—	—
114. Borkun (ennemi)	1	—	—
115. Ambria (ennemi)	1	—	—
116. Chosting (ennemi)	1	—	—
117. Luzon (ennemi)	1	—	—
118. Duna (ennemi)	1	—	—
119. Daksa (ennemi)	1	—	—
120. Matlekovitz (ennemi)	1	—	—
121. Deck (ennemi)	1	—	—
122. Izgled (ennemi)	1	—	—
123. Fausto-Cosulich (ennemi)	1	—	—
124. Dan (ennemi)	1	—	—

Navire détruit. Indemnité confisquée.
Navire séquestré au début des hostilités.

Navire détruit. Indemnité confisquée.
Navire détruit.

Navire détruit. Indemnité confisquée.
Navire séquestré au début des hostilités.

Navire détruit. Indemnité confisquée.
Navire séquestré au début des hostilités.
Navire détruit. Indemnité confisquée.
Navire séquestré au début des hostilités.
Navire détruit. Indemnité confisquée.

JUGEMENTS ITALIENS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
125. Dan (ennemi).			1		Rectification au précédent jugement.
126. Christian (ennemi).			1		Navire détruit. Indemnité confisquée.
127. Christian (ennemi).			1		Nav. séq. au début des hostilités. Rectific. au précédent.
128. Italia (ennemi).			1		Navire séquestré au début des hostilités.
129. Italia (ennemi).			1		Navire détruit. Rectification au précédent.
130. Spuma (ennemi).			1		Navire séquestré au début des hostilités.
131. Ambra (ennemi).			1		— — — — —
132. Adriaticos (neutre)			1		Pas lieu à statuer. Cargaison relaxée par l'Etat.
133. Ambra (ennemi).			1		— — — — —
134. Lily (ennemi)			1		Navire séquestré au début des hostilités.
135. Moravia (ennemi)			1		Navire détruit. Indemnité confisquée.
136. Königin (ennemi).			1		Navire séquestré au début des hostilités.
137. Due-Fratelli (ennemi).			1		— — — — —
138. Moravia (ennemi)			1		Cargaison réquisitionnée. Indemnité confisquée.
139. Moravia (ennemi)	1				— — — — —
140. Moravia (ennemi)			1		Navire séquestré au début des hostilités.
141. Salvatore, etc.			1		— — — — —
142. Colon (ennemi).			1		Incompétence partielle.
143. Myrza-Blumberg (ennemi)			1		— — — — —
144. Moravia (ennemi)			1		— — — — —
145. Lokrum (ennemi)			1		— — — — —
146. Bregenz (ennemi).			1		— — — — —
147. Quarnero (ennemi)	1				Navire déclaré propriété d'un Italien.
148. Prudente et Ricordo (ennemis)			1		Navire séquestré au début des hostilités.
149. Spuma (ennemi).	1				Navire déclaré propriété d'un Italien.
150. Nimrod (ennemi).	1				— — — — —
151. Robinia (ennemi).	1				— — — — —
152. Ismine (neutre)			1		Décision suspendue.
153. Leone.			1		— — — — —
154. Ambra (ennemi).			1		Navire déclaré propriété d'un Italien.
155. Due-Fratelli C.	1				— — — — —
156. Jozseph-Agost, Foherczeg (ennemi)			1		Navire déclaré propriété d'une société Italienne.
157. Salvatore, etc.	1				— — — — —
158. Luzon.	1				— — — — —
159. Arcidutana-Stefano	1				— — — — —
160. Musmer	1				— — — — —
161. Ampelea.	1				— — — — —
162. Gorizia.			1		— — — — —
163. Moravia (ennemi)			1		— — — — —
164. Atlanta (ennemi).			1		— — — — —

165. Prudente et Ricordo (ennemis)	1				
166. Stambul (ennemi)		1			Navire déclaré propriété d'une Société italienne.
167. Olga					Pas lieu à statuer.
168. Swir					— — —
169. Talra (ennemi)					Demande repoussée.
170. Jozsef-Agost, Foherczeg.					
171. Jozsef-Agost, Foherczeg.					
172. Maria-Racich.					
173. Izabran					
174. Oceania (ennemi)					
175. Eugenia	1				Repousse la demande ; le navire n'est pas prop. italienne
176. Matiekovitz (ennemi)	1				Pas lieu à délibérer.
177. Izgled.					Nav. propriété italienne pour partie (actionnaires).
178. Dan (ennemi)					
179. Duna (ennemi)					
180. E. Tazzoli.					
181. Monfalcone					
182. Ambra (ennemi)	1				Navire n'est pas propriété italienne.
183. Ismene (neutre)	1				Navire appartient à Italiens pour partie.
184. Dora (ennemi)	1				— — —
185. Caiola (ennemi)	1				— — —
186. X. (ennemi)	1				— — —
187. Ambra (ennemi)					
188. Ambra (ennemi)					
189. Moravia (ennemi)					
190. Ambra (ennemi)					

1

1

4. JUGEMENTS ALLEMANDS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
1. Fenix (ennemi).....	1	1	1		Confirme.
2. Elida (neutre).....					Admet l'appel en partie.
3. Primula (ennemi).....	1	1	1	1	Confirme.
4. Gefion (neutre).....					Appel admis.
5. Alfred-Hage (neutre).....	1	1	1	1	Appel admis en partie, D.I. refusés.
6. Norefos (neutre).....	1	1			Appel admis. Renvoi en 1 ^{re} instance.
7. Glitra (ennemi).....	1	1	1	1	Confirme. Navire détruit ; incompétence.
8. Modig (neutre).....	1	1			Appel admis.
9. Maria (neutre).....	1	1			Confirme. Navire détruit.
10. Hasenkamp (neutre).....	1				Confirme.
11. Pieter-Jean (neutre).....					Appel du commissaire impérial admis, Appel de la Société rejeté.
12. Sydney-Albert (neutre).....					Confirme, mais D.I. diminués.
13. Bertha-Elisabeth (neutre).....					Confirme. Plainte mal fondée.
14. Bertha-Elizabeth (neutre).....					Appel du commiss. impérial admis, D.I. supprimés.
15. Niobe (neutre).....					Confirme. Plainte non fondée.
16. Star (neutre).....	1	1			Confirme. D.I. refusés.
17. John (neutre).....					Plainte non fondée. Délai.
18. Elsa (neutre).....			1	1	Confirme.
19. Dux (neutre).....			1		—
20. Capella (neutre).....					—
21. Vega (neutre).....				1	—
22. Goethe (neutre).....					Confirme. D.I. refusés.
23. Indian-Prince (ennemi).....			1	1	Confirme. Prise coulée.
24. Indrani (ennemi).....		1		1	Confirme sauf sur un point.
25. Helicon.....					Plainte mal fondée.
26. Thorsten (neutre).....				1	Confirme. D.I. refusés.
27. Lalla (neutre).....			1	1	Confirme. Prise coulée.
28. Superb (neutre).....			1	1	Plainte mal fondée.
29. Correntina (ennemi).....			1	1	Confirme. D.I. refusés.
30. Oscar (neutre).....			1	1	Confirme. Navire coulé.
31. Batavier V (neutre).....					—
32. Brillant (neutre).....	1	1		1	—
33. Zaanstroom (neutre).....		1		1	—
34. Anvers (neutre).....		1	1	1	Appel admis en partie.
35. Cocos (neutre).....		1	1	1	Confirme sauf pour trois parties de la cargaison.
36. Medea (neutre).....	1	1	1	1	Appel admis.
37. Assistent, Udine, etc.....			1	1	Appel admis en partie. Navire détruit.
38. Dahlia (neutre).....		1	1	1	Appel du commiss. impérial admis, Navire détruit.
39. Liesbeth-Bely (neutre).....					Confirme.
					Appel admis.

40. Kiew (neutre).....				1	Confirme.
41. Bjorn (neutre).....		1		1	Appel admis en partie.
42. Tello (neutre).....			1	1	Confirme. Navire détruit.
43. Ambiorix (ennemi).....	1				Appel admis.
44. Nordsoen (neutre).....		1		1	Appel admis en partie.
45. Hyades (ennemi).....			1		Confirme. Navire coulé.
46. Mineral (neutre).....					Appel admis.
47. Grenland (neutre).....			1	1	Confirme. Navire coulé.
48. Semantha (neutre).....			1	1	Confirme.
49. Primavera (ennemi).....			1		—
50. Heini (neutre).....				1	—
51. Goetaland (neutre).....	1				—
52. Cubano (neutre).....			1		Confirme. Navire coulé.
53. Comte de Smet de Naeyer (ennemi).....			1		Appel du commissaire impérial admis.
54. Kiew (neutre).....					Confirme.
55. Helicon (neutre).....	1	1			Appel admis.
56. Christian IX (neutre).....				1	Confirme.
57. Wally (neutre).....				1	Confirme, sauf un appel admis.
58. Brage (neutre).....		1		1	Appel admis.
59. Davanger (neutre).....					Confirme. Navire détruit.
60. Kiew (neutre).....		1		1	Confirme.
61. Ida (neutre).....			1	1	—
62. Thorsten (neutre).....		1		1	Appels admis en partie.
63. Germania (neutre).....		1		1	Appels rejetés sauf un (sur huit).
64. Ynez (neutre).....			1	1	Confirme.
65. Brage (neutre).....		1			Appels admis.
66. Morsö (neutre).....		1			Confirme.
67. Trudvang (neutre).....		1			Confirme. Navire détruit. D.I.
68. Kalpara (ennemi).....	1		1	1	Confirme. Navire détruit.
69. Guldberg (neutre).....			1	1	Confirme.
70. Baldwin (neutre).....			1	1	Confirme. Navire détruit.
71. Mineral (neutre).....			1	1	—
72. Storesend (neutre).....	1	1			—
73. Geertuida (neutre).....			1		Confirme. Navire détruit. Incompétence.
74. Zuiderzee, etc. (neutre).....				1	Confirme.
75. Berkelstrom (neutre).....			1		Confirme. Navire détruit.
76. De Brussels 31, etc.	1				Confirme.
77. Prins-Hendrik (neutre).....			1		—
78. John-Wilson (neutre).....		1	1	1	Appels admis en partie. Navire coulé.
79. Mid land (neutre).....		1	1	1	Confirme.
80. Papelera (neutre).....				1	Confirme. Navire coulé.
81. Arena (neutre).....		1			Appel admis. Navire coulé. D.I.
82. Oostzee (neutre).....			1	1	Confirme.

JUGEMENTS ALLEMANDS

NOMS	RELAXE		CONFISCATION		OBSERVATIONS
	Nav.	Carg.	Nav.	Carg.	
83. Robert-Lea (neutre)			1	1	—
84. Pluto (neutre)			1	1	—
85. Batavier II (neutre)		1	1	1	Appels admis en partie. D.I.
86. Birgit (neutre)		1	1	1	Confirme, sauf un appel admis.
87. Hudiksvall (neutre)		1	1	1	Confirme, sauf un appel admis. Navire coulé. D.I.
88. Lupus (neutre)			1	1	Confirme.
89. Eskimo (ennemi)		1	1	1	Confirme, sauf un appel admis.
90. Eemland et Gaasterland (neutres)					Plainte repoussée. Incompétence.
91. Reserv (neutre)			1	1	Confirme.
92. Lestris (ennemi)		1		1	Appels admis en partie. D.I.
93. Helicon (neutre)	1	1		1	Confirme, sauf un appel admis en partie. D.I.
94. Mjølner (neutre)		1		1	Appels admis sauf un.
95. Alexandra (neutre)		1		1	Confirme, sauf un appel admis.

Annexe II

I. Déclaration franco-anglaise du 1^{er} mars 1915

L'Allemagne a déclaré que la Manche (English Channel), les côtes Nord et Ouest de la France, ainsi que les eaux entourant les Iles britanniques, sont une « zone de guerre », et elle a officiellement notifié que « tous les navires ennemis rencontrés dans cette zone seront détruits et que les navires neutres pourront y être en danger ». C'est là en réalité une prétention de torpiller à vue, sans égard pour la sécurité des équipages et des passagers, tout navire marchand sous tout pavillon. Comme il n'est pas au pouvoir de l'amirauté allemande de maintenir aucun bâtiment de surface dans ces eaux, cette attaque ne peut être pratiquée que par des moyens sous-marins. Le droit des gens et la coutume des nations en ce qui concerne les attaques contre le commerce ont toujours présumé que le premier devoir du capteur d'un navire marchand est de l'amener devant une Cour des prises où il puisse être jugé, où la régularité de la capture puisse être appréciée, et où les neutres puissent recouvrer leur cargaison. Couler une prise est en soi-même un acte contestable, auquel on peut avoir recours seulement dans des circonstances extraordinaires, et après que des dispositions ont été prises pour assurer la sécurité de tout l'équipage et des passagers s'il y a des passagers à bord. La responsabilité d'avoir à distinguer entre les navires neutres et les navires ennemis ainsi qu'entre la cargaison neutre et la cargaison ennemie incombe manifestement au bâtiment qui attaque et dont c'est le devoir de vérifier le statut et le caractère du navire et de la cargaison, ainsi que de mettre en sûreté tous les papiers avant de le couler ou même de le capturer. De même, le devoir d'humanité consistant à assurer la sécurité des équipages des navires marchands, qu'ils soient neutres ou ennemis, est une obligation pour tout belligérant. C'est sur cette base que toutes les discussions antérieures sur le droit tendant à réglementer la conduite de la guerre sur mer ont procédé.

Aussi bien, un sous-marin allemand est incapable de remplir aucune de ces obligations. Il n'exerce aucun pouvoir local sur les eaux dans lesquelles il opère. Il ne conduit pas ses captures dans le ressort d'une Cour des prises. Il ne porte aucun équipage de prise qu'il puisse mettre à bord d'une prise. Il n'emploie aucun moyen efficace de distinguer entre un navire neutre et un navire ennemi. Il ne reçoit pas à son bord, pour en assurer la sécurité, l'équipage et les passagers du navire qu'il coule. Ses méthodes de guerre sont, en conséquence, entièrement en dehors de l'observation de tous les textes internationaux réglementant les opérations contre le commerce en temps de guerre. La déclaration allemande substitue à la capture réglementée la destruction aveugle.

L'Allemagne adopte ces méthodes contre des commerçants pacifiques et des équipages non combattants dans le but avoué d'empêcher des marchandises de toute nature (y compris les provisions pour l'alimentation de la population civile) de pénétrer dans les Iles britanniques et la France septentrionale, ou d'en sortir. Ses adversaires sont, en conséquence, contraints de recourir à des mesures de représailles en vue d'empêcher, par réciprocité, les marchandises de toute nature de pénétrer en Allemagne ou d'en sortir. Toutefois, ces mesures seront exécutées par les gouvernements français et britanniques sans risques, ni pour les navires, ni pour la vie des neutres et des non-combattants, et en stricte conformité avec les principes d'humanité.

En conséquence, le gouvernement français et le gouvernement britannique se considèrent comme libres d'arrêter et de conduire dans leurs ports les navires portant des marchandises présumées de destination, propriété ou provenance ennemies. Ces navires et ces cargaisons ne seront pas confisqués à moins qu'ils ne soient sujets à être condamnés pour d'autres motifs. Le traitement des navires et des cargaisons qui auraient pris la mer avant cette date ne sera pas modifié.

1^{er} mars 1915.

II. Décret français du 13 mars 1915

Le Président de la République française,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères, du ministre des finances, du ministre de la guerre, du ministre de la marine :

Décète :

Article 1^{er}. — Toutes marchandises appartenant à des sujets de l'Empire d'Allemagne, ou venant d'Allemagne, ou expédiées sur l'Allemagne, et ayant pris la mer postérieurement à la pro-

mulgation du présent décret seront arrêtées par les croiseurs des la République.

Le territoire occupé par les forces armées allemandes est assimilé au territoire allemand.

Article 2. — Seront considérés comme marchandises venant d'Allemagne tous articles et marchandises de marque ou de fabrication allemandes ou fabriqués en Allemagne, les produits du sol allemand, ainsi que tous les articles et marchandises de quelque nature que ce soit, dont le lieu d'expédition, directe ou par voie de transit, est en territoire allemand.

Toutefois, la présente disposition ne s'appliquera pas aux articles ou marchandises qu'un national d'un pays neutre justifiera avoir fait entrer de bonne foi en pays neutre avant la promulgation du présent décret, ou dont il justifiera avoir la propriété régulière et de bonne foi antérieurement à ladite promulgation.

Article 3. — Seront considérés comme marchandises expédiées sur l'Allemagne tous articles et marchandises, de quelque nature que ce soit, expédiés directement ou par voie de transit sur l'Allemagne ou sur un pays voisin de l'Allemagne, lorsque les documents qui accompagnent lesdits articles ou marchandises ne fournissent pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre.

Article 4. — Les navires neutres, à bord desquels seront trouvées les marchandises visées à l'article 1^{er} seront déroutés sur un port français ou allié. Lorsque le navire sera conduit dans un port français, les marchandises seront débarquées, s'il n'est statué autrement à leur égard, comme il est dit ci-après, Le navire sera ensuite laissé libre.

Les marchandises qui auront été reconnues appartenant à des sujets allemands seront mises sous séquestre ou vendues, pour le prix en être déposé à la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à la signature de la paix, pour le compte de qui de droit.

Les marchandises appartenant à des neutres et venant d'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être renvoyées à leur port de départ dans le délai qui sera fixé. Passé ce délai, lesdites marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques des propriétaires.

Les marchandises appartenant à des neutres et expédiées sur l'Allemagne seront laissées à la disposition des propriétaires neutres pour être soit renvoyées à leur port de départ, soit dirigées sur tel autre port français, allié ou neutre qui sera autorisé. Dans l'un et l'autre cas, un délai sera fixé passé lequel les marchandises seront sujettes à réquisition ou vendues pour le compte et aux frais et risques du propriétaire.

Article 5. — Exceptionnellement, sur la proposition du ministre des affaires étrangères et sur avis conforme du ministre de la

guerre, le ministre de la marine pourra accorder des autorisations de passer soit à une cargaison déterminée, soit à une certaine catégorie spéciale de marchandises à destination ou en provenance d'un pays neutre déterminé.

Toute marchandise venant d'Allemagne ne pourra bénéficier d'une autorisation de passer que si elle a été embarquée en port neutre après y avoir acquitté les droits de douane du pays neutre.

Article 6. — Le présent décret ne porte pas atteinte aux dispositions édictées au regard des marchandises déclarées contrebande de guerre absolue ou conditionnelle.

Article 7. — La question de savoir si la marchandise déroutée est une marchandise appartenant à des sujets allemands, ou venant d'Allemagne, ou expédiée sur l'Allemagne, est portée devant le Conseil des prises statuant comme il est dit ci-après.

Dans les deux jours de l'arrivée du navire dérouté, les papiers de bord et autres documents justifiant le déroutement sont envoyés par le service des prises du port, et sous le couvert du ministre de la marine, au commissaire du gouvernement près le Conseil des prises qui en saisit d'urgence le président dudit Conseil.

Le président convoque le Conseil qui statue sur pièces dans la huitaine de l'enregistrement du dossier au Conseil. Nonobstant ledit délai, il appartiendra toujours au Conseil d'ordonner les mesures d'instruction qui lui paraîtraient nécessaires et d'accorder, s'il y a lieu, aux parties qui le demanderaient les délais suffisants pour faire valoir leurs droits.

La décision du Conseil des prises est transmise au ministre de la marine chargé d'en assurer l'exécution.

Article 8. — Le ministre des affaires étrangères, le ministre des finances, le ministre de la guerre et le ministre de la marine seront chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris le 13 mars 1915.

R. Poincaré.

Par le Président de la République : le ministre des affaires étrangères : Delcassé ; le ministre des finances : A. Ribot ; le ministre de la guerre : A. Millerand ; le ministre de la marine : Victor Augagneur.

III. Ordre en Conseil anglais édictant, à titre de représailles, des restrictions nouvelles au commerce de l'Allemagne

(*London gazette*, du 15 mars 1915, 2^e supplément de la *Gazette* du 12 mars 1915, n^o 206).

A la Cour, au palais de Buckingham, le 11 mars 1915.

Sa Majesté le Roi présente en son Conseil :

Attendu que le gouvernement allemand a publié certaines ordonnances qui, en violation des usages de la guerre, tendent à déclarer les eaux entourant le Royaume-Uni zone militaires, dans laquelle tous les navires marchands britanniques et alliés seront détruits sans égard pour la vie des passagers et des équipages, et dans laquelle la navigation neutre sera exposée au même danger en raison des incertitudes de la guerre navale ;

Attendu que, dans un memorandum accompagnant lesdites ordonnances, les neutres sont avertis de ne pas confier des équipages, des passagers ou des marchandises aux navires britanniques ou alliés ;

Attendu que de semblables prétentions de la part de l'ennemi donnent à Sa Majesté un incontestable droit de représailles ;

Attendu que Sa Majesté a dès lors décidé d'adopter de nouvelles mesures dans le but d'empêcher toutes espèces de marchandises d'atteindre ou de quitter l'Allemagne, ces mesures devant toutefois être appliquées sans risques pour les navires neutres ou pour la vie des personnes neutres ou non combattantes, et en observant strictement les lois de l'humanité ;

Et attendu que les alliés de Sa Majesté se sont associés à elle dans les mesures qui ont été annoncées pour restreindre davantage le commerce de l'Allemagne ;

Il a plu, en conséquence à Sa Majesté, par et avec l'avis de son Conseil privé, d'ordonner, et il est par les présentes ordonné ce qui suit :

I. Aucun navire marchand ayant quitté son port de départ après le 1^{er} mars 1915 ne sera admis à poursuivre son voyage vers un port allemand.

A moins que le navire n'ait reçu un laissez-passer lui permettant de se rendre à quelque port neutre ou allié, qui sera indiqué dans le laissez-passer les marchandises à bord du navire devront être déchargées dans un port britannique et placées sous la garde du *Marshall* de la Cour des prises. Les marchandises ainsi déchargées qui ne sont pas de la contrebande de guerre, seront, si elles n'ont pas été réquisitionnées pour l'usage de Sa Majesté, restituées par ordre de la Cour, dans les délais que la Cour considérera comme justes d'après les circonstances, à la personne qualifiée pour cela.

II. Aucun navire marchand ayant quitté un port allemand après le 1^{er} mars 1915 ne sera admis à poursuivre son voyage avec des marchandises à son bord qui auraient été chargées dans ce port.

Toutes les marchandises chargées dans un tel port devront être déchargées dans un port britannique ou allié. Les marchandises ainsi déchargées dans un port britannique seront placées sous la garde du *Marshall* de la Cour des prises, et, si elles n'ont pas été réquisitionnées pour l'usage de Sa Majesté, elles seront détenues ou vendues selon ce que prescrira la Cour des prises. Le produit des

marchandises ainsi vendues sera versé à la Cour et traité de la manière que la Cour estimera juste d'après les circonstances.

Toutefois, aucun produit de la vente de semblables marchandises ne sera payé par la Cour jusqu'à la conclusion de la paix, sauf sur la demande du fonctionnaire compétent de la Couronne, à moins qu'il ne soit établi que les marchandises sont devenues propriété neutre avant l'émission du présent ordre.

Toutefois aussi, rien, dans les présentes dispositions, ne doit empêcher la libération de la propriété neutre chargée dans un port ennemi sur la demande du fonctionnaire compétent de la Couronne.

III. Tout navire marchand qui a quitté son port de départ après le 1^{er} mars 1915, en route pour un port autre qu'un port allemand, chargé de marchandises ayant une destination ennemie ou qui sont propriété ennemie, peut être requis de décharger ces marchandises dans un port britannique ou allié. Les marchandises ainsi déchargées dans un port britannique seront placées sous la garde du *Marshall* de la Cour des prises, et, à moins qu'elles ne soient de la contrebande de guerre, elles seront, si elles n'ont pas été réquisitionnées pour l'usage de Sa Majesté, restituées par ordre de la Cour, dans les délais que celle-ci considèrera comme justes d'après les circonstances, à la personne qualifiée pour cela.

Toutefois le présent article ne doit pas être appliqué dans les cas tombant sous l'application des articles II ou IV du présent Ordre.

IV. Tout navire marchand qui a quitté un port autre qu'un port allemand après le 1^{er} mars 1915, ayant à bord des marchandises qui sont d'origine ennemie ou sont propriété ennemie, peut être requis de décharger ces marchandises dans un port britannique ou allié. Les marchandises ainsi déchargées dans un port britannique seront placées sous la garde du *Marshall* de la Cour des prises, et, si elles n'ont pas été réquisitionnées pour l'usage de Sa Majesté, elles seront détenues ou vendues sur l'ordre de la Cour des prises. Le produit des marchandises ainsi vendues sera versé à la Cour et traité de la manière que la Cour jugera d'après les circonstances.

Toutefois, aucun produit de la vente de semblables marchandises ne devra être payé par la Cour jusqu'à la conclusion de la paix, sauf sur la demande du fonctionnaire compétent de la Couronne, à moins qu'il ne soit établi que les marchandises sont devenues propriété neutre avant l'émission du présent Ordre.

Rien, dans les présentes dispositions, ne doit empêcher la libération de la propriété neutre d'origine ennemie sur la demande du fonctionnaire compétent de la Couronne.

V. 1) Toute personne alléguant un intérêt ou une prétention au sujet de toutes marchandises (n'étant pas contrebande de guerre) placées sous la garde du *Marshall* de la Cour des prises en

vertu du présent Ordre, ou au sujet du produit de semblables marchandises, peut immédiatement envoyer une assignation à la Cour des prises contre le fonctionnaire compétent de la Couronne, et demander qu'il soit ordonné que les marchandises lui seront restituées ou que leur produit lui sera payé, ou que sera prise toute autre mesure commandée par les circonstances.

2) Les usages et la procédure de la Cour des prises devront, autant qu'ils seront applicables, être suivis *mutatis mutandis* dans toute poursuite entreprise en vertu du présent Ordre.

VI. Un navire marchand qui a quitté un port britannique ou allié à destination d'un port neutre, ou à qui il a été permis de passer parce que sa destination ostensible était un port neutre, et qui se rend dans un port ennemi, sera, s'il est capturé dans un subséquent voyage, passible de condamnation.

VII. Rien dans le présent ordre ne doit être regardé comme affectant la soumission à capture ou condamnation d'un navire ou de marchandises indépendamment dudit Ordre.

VIII. Rien dans le présent Ordre n'empêchera le relâchement de ses dispositions au regard des navires marchands d'un pays quelconque qui déclare qu'aucun commerce à destination ou en provenance de l'Allemagne ou concernant des sujets allemands ne jouira de la protection de son pavillon.

Alméric Fitz Roy.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES ET ARTICLES

- ALVAREZ. — *La grande guerre européenne et la neutralité du Chili*, Paris, Pédone, 1915.
- ANONYME. — *British year book of international law*, 1920.
- AUBE (A.). — « Les torpilles et le droit des gens », *Nouvelle Revue*, 1^{er} avril 1886.
- De BOECK (Charles). — *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, Pédone-Lauriel, Paris, 1882.
- De La BRIÈRE (R.P.). — *L'organisation internationale du monde contemporain et la papauté souveraine*, 3 vol. Paris, Spes, 1930.
- BROWN SCOTT. — *Les conférences de la paix de La Haye*, Paris, Pédone, 1927.
- BYWATER. — *Les mystères de la guerre navale*, trad. franç. par Th. LACAZE, Paris, Payot, 1932.
- CASTEX (Al.). — *Synthèse de la guerre sous-marine. De Pontchartrain à Tirpitz*, Paris, Challamel, 1920.
- CHACK (Paul) (Cap. de frégate). — *La guerre des croiseurs*, 2 vol. Paris, Challamel, 1922.
- COCHIN (Denis) et ses collaborateurs. — *Les organisations de blocus en France, pendant la guerre*, Paris, Pédone, 1919.
- COLOMBOS. — « *Law of prize* », *Publications de la Société Grotius*, chez Sweet and Maxwell, Londres, 1926.
- DELAGE (Edmond). — *La guerre sous les mers*, Paris, Grasset, 1934.
- DEVELLE (Ph.). — « Le régime administratif des chemins de fer anglais », *Revue des Sciences politiques*, 1931.
- DOHNA-SCHLODIEN (Cap. de corvette). — *La Mōwe*, trad. par le Lt de Vaiss. Jouan, Paris, Payot, 1929.
- DUMAS. — *Les aspects économiques du droit de prise*, 2 vol., Paris, Sirey, 1926.
- DUPUIS. — *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, Paris, Pédone, 1899.
- FABRY. — *De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1934.
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, 4 vol., Paris, Rousseau, 1921.
- *Jurisprudence française en matière de prises maritimes, 1914-1918*, 2 vol. Paris, Pédone, 1916 et 1919.

- FAUCHILLE, BASDEVANT et LÉOPOLD. — *Jurisprudence britannique en matière de prises maritimes*, 1914-1918, 2 vol., Paris, Rousseau, 1922 et 1927.
- FAUCHILLE, BASDEVANT et M^{me} ASTIER. — *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, 1915-1918, Paris, Rousseau, 1921.
- FAUCHILLE, de VISSCHER et BLOCISZEWSKI. — *Jurisprudence allemande en matière de prises maritimes*, 1914-1918, Paris, Rousseau, 1924.
- GARNER. — *La reconstitution du droit international*, Paris, Pédone, 1921.
- GIDEL (Gilbert). — *Le droit international public de la mer*, 3 vol. Paris, Sirey, 1932-34.
(Ouvrage couronné par l'Institut de droit international et par l'Académie des Sciences morales et politiques).
- GUICHARD (L^t de vaiss.). — *Histoire du blocus naval*, 1914-18, Paris, Payot, 1929.
- HALL (W.E.). — *A treatise on international law*, 8^e édit., revue par A. PEARCE HIGGINS, Oxford, Clarendon press, 1924.
- HALL (J.A.). — *International law*.
- HAUTEFEUILLE. — *Droits et devoirs des neutres*.
- HIGGINS (PEARCE). — « Le droit de visite et de capture dans la guerre maritime », *Recueil des Cours de l'Académie de droit international*, 1926, t. XI, Paris, Hachette, 1927.
- HULL (Hubert). — *Digest of cases decided in British prize courts*, Londres His Majesty's stationery office, 1927.
- JURIEN DE LA GRAVIÈRE (Amiral). — *Guerres maritimes de la Révolution et de l'Empire*, Paris, Charpentier, 1858.
— *La marine d'autrefois*.
- KUNZ. — « Plus de lois à la guerre », *R.G.D.I.P.*, 1934, n^o 1.
- de LAPRADELLE (A.). — « La mer » *Cours*, Paris, Les éditions internationales, 1934.
- LAURENS (Cap. de Frég.). — *Histoire de la guerre sous-marine*, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1930.
- LE FUR. — Article de la *R.D.I.P.*, t. V.
- LE FUR ET CHKLAVER. — *Recueil de textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 1934.
- VON LISZT. — *Le droit international*, 9^e édition, 1913, trad. par G. GIDEL et ALCINDOR, Paris, Pedone, 1927 (Publication de la Dotation Carnegie pour la paix internationale).
- LOUVARD (J.). — *La guerre sous-marine au commerce*, Paris, Sirey, 1934.
- MALOUET. — *Mémoires*, 2^e édit., Paris, Plon, 1874.
- DE MARTENS. — *Nouveau Recueil général*, 3^e édit., t. IX.
- MARTINI. — *Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, Berlin, Dümmler. 1933.
— *Blockade im Weltkriege*, Berlin, Dümmler, 1932.
— « Das Privateigent  m im zukünftigen Seekriege », dans *Marine Rundschau*, juin 1933.
- MONTAIGNE. — *Essais*, Texte établi par A.^e Thibaudet, Paris, N.R.F., (Bibliothèque de la Pléiade), 1933.

- ORTOLAN (Cap. de vaiss.). — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 4^e édit., Paris, Plon, 1864.
- PANHARD. — *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1924.
- PACAUD (H.). — *L'inviolabilité de la propriété privée ennemie dans les guerres maritimes*, Paris, Fontemsia, 1897.
- PÉPY. — *Les problèmes soulevés par l'asile maritime en temps de guerre et la deuxième Conférence de la Paix*, Paris, Rousseau, 1913.
- POLITIS. — Article de la *R.D.I.P.*, t. IV.
- REGOUT (S.J.). — *La doctrine de la Guerre juste de Saint-Augustin à nos jours, d'après les théologiens et les canonistes catholiques*, Paris, Pedone, 1935.
- RENAULT (Louis). — *Cours de droit international public*, Paris, 1910.
- RENAULT (Jean). — *Le sous-marin. Sa situation dans le droit des gens*, Paris, Domat-Montchrestien, Loviton et C^{ie}, 1932.
- REUTER. — *Etude de la règle : toute prise doit être jugée*, Paris, Les Editions internationales, 1933.
- De La RONCIÈRE et CLERC RAMPAL. — *Histoire de la marine française illustrée*, Paris, Larousse, 1934.
- ROUSSEAU (J.J.). — *Le Contrat social*.
- SANDIFORD (R.). — « Anciens et nouveaux aspects du droit de la guerre maritime », *R.G.D.I.P.*, 1934, n^o 3.
- *Note di diritto marittimo di guerra*, Livourne, Académie navale, 1928.
- SOULE and MAC CAULEY. — *International law for naval officers*, 3^e édit., Annapolis, Naval Institute, 1928.
- SPIESS (J.). — *Six ans de croisière en sous-marin*, trad. franç., Paris, Payot.
- STOURM (M.). — *L'assurance par l'Etat des risques maritimes de guerre*, Paris, Jouve et C^{ie}, 1926.
- STRUPP. — *Eléments du droit international public universel européen et américain*, 2^e édit. franç., Paris, Les Editions internationales, 1930.
- TETENS. — *Considérations sur les droits réciproques des puissances belligérantes et des puissances neutres sur mer*, Edition française, 1805.
- TRAMOND et REUSSNER. — *Eléments d'histoire maritime et coloniale contemporaine*, Paris, Société d'éditions géographiques maritimes et coloniales, 1924.
- TRÉVILY. — *Essai sur l'histoire et la situation du sous-marin en droit international*, Paris, Sirey, 1931.
- VALENTINER (Max). — *La terreur des mers*, trad. Teillac, Paris, Payot, 1931.
- VANDERPOL. — *La doctrine scolastique du droit de la guerre*, Paris, Pédone, 1919.
- VERZIJL. — *Le droit prises de la grande guerre*, Leyde, Société A. W. Sijthoff, 1924.
- WESTLAKE. — *Etude sur les principes du droit international*, trad. Nys, Paris, Thorin et fils ; et Bruxelles, A. Castaigne, 1895.

II. DOCUMENTS OFFICIELS

Commission préparatoire du désarmement, Doc., série 8, 1929.

Decided prize cases in the United States Supreme Court, 1789-1918 ; 1923.

« Instructions françaises pour l'application du droit international en temps de guerre, du 8 mars 1934 », *B.O.M.*, 1934, 1^{er} sem., p. 157.

Instructions for the navy of the United States governing Maritime Warfare, février 1917.

Norme di diritto marittimo di guerra, E.M.G., de la marine italienne, 1927.

Ordonnance sur la marine, 1681.

Prisenordnung, du 30 septembre 1909, publiée à Berlin le 3 août 1914. (Reichsgesetzblatt, 1914, n° 50).

III. DOCUMENTS EMANANT

DE SOCIÉTÉS SAVANTES OU AUTRES SOURCES PRIVÉES

Annuaire de l'Institut de Droit International, 1910.

Proceedings of the American Society of International law, 1931.

« Projet de l'International Law Association », de 1933, *R.D.I.*, 1933, n° 1.

Revue générale de droit international public, XXIV, Documents, 1917.

Transactions of the Grotius Society, t. IV, VII, XIX.

LISTE DES ABREVIATIONS

R.G.D.I.P. *Revue générale de droit international public.*

R.D.I.P. *Revue de droit international public.*

R.D.I. *Revue de droit international.*

B.O.M. *Bulletin Officiel de la Marine.*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

EXPOSE DE LA THEORIE DE M. MARTINI

Chapitre premier. — Considérations générales	17
Chapitre II. — La solution nouvelle	23

DEUXIEME PARTIE

CRITIQUE DE LA THEORIE DE M. MARTINI

Chapitre premier. — La cargaison suit toujours le sort du navire	44
Chapitre II. — Du commerce légitime des neutres et de la suppression des juridictions de prises	69
Chapitre III. — De l'assimilation du navire de commerce belligérant au navire de guerre	82
I. — <i>Critiques générales</i>	82
II. — <i>L'assimilation du navire marchand au navire de guerre et le droit d'asile</i>	86
Section I. — Les dispositions de la Convention XIII de La Haye	86
Section II. — Les faits de la guerre de 1914 en matière de neutralité maritime	88
Section III. — Les faits de la guerre de 1914 en matière de durée de séjour des navires de guerre en ports neutres	92
Section IV. — La guerre de 1914 et le statut du navire marchand	98
Section V. — Confrontation des faits et doctrines précédents avec l'idée d'assimilation du navire marchand au navire de guerre.....	120

Chapitre IV. — Substitution au pavillon d'une peinture aux couleurs nationales	127
Conclusion	130

TROISIEME PARTIE

DE L'INTERDICTION D'ATTAQUE-DESTRUCTION DU NAVIRE DE COMMERCE ET DE LA THEORIE GENERALE DU DROIT DE LA GUERRE MARITIME

Chapitre premier. — La règle d'interdiction d'attaque du navire de commerce	137
Chapitre II. — Rappel de quelques notions historiques sur la théorie générale du droit de la guerre	161
Chapitre III. — Esquisse d'une théorie générale du droit de la guerre basée sur la notion de service public, et application à la guerre maritime	171
CONCLUSION	195
ANNEXES	197
BIBLIOGRAPHIE	226

